

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/193822>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-02 and may be subject to change.

VEILIGHEID EN ONTWIKKELING

De menselijke waardigheid als uitgangspunt



Foto voorkant:

Troepen van de Afrikaanse Unie op patrouille in het dorp Brikatouly, Darfur, Soedan. Mei 2006

Fotograaf: Michael Kamber

Polaris / Hollandse Hoogte

Bezoekadres:

Godebaldkwartier 74
3511 DZ Utrecht

Postadres:

Postbus 19318
3501 DH Utrecht

Telefoon:

030 - 233 33 46

Fax:

030 - 236 81 99

Deze notitie is op verzoek van de Ledenraad van Pax Christi Nederland geschreven onder redactie van: Kees Homan (voorzitter), Koos van der Bruggen, Gemma Crijns, Jan Grueters, Peter Konijn, Ben Schennink en Johan te Velde.

Redactiesecretariaat: Sara Ketelaar, Regina Teunen.

De Pax Christi Ledenraad en het IKV Bestuur dragen bij aan de ontwikkeling van visie, het bewaken van de missie en identiteit en het onderhouden van de relaties met de achterban van hun gemeenschappelijke samenwerkingsverband IKV Pax Christi. Deze notitie wil bijdragen aan de visie op veiligheid en ontwikkeling en daarmee een inspiratiebron zijn voor het concrete vredeswerk dat binnen IKV Pax Christi gestalte krijgt.

De Ledenraad verwelkomt commentaar op deze notitie, wil een ieder uitnodigen tot het doen van suggesties voor verbeteringen en het leveren van inhoudelijke bijdragen aan deze verkenning van de samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling.

Utrecht, maart 2007

Inhoudsopgave

Inleiding.....	5
Hoofdstuk 1 Normatieve Oriëntatie	6
Vrede, veiligheid en ontwikkeling in de rooms-katholieke traditie.....	6
Geschiedenis in vogelvlucht.....	6
Verzoening	7
Vrede.....	8
Ontwikkeling.....	8
Veiligheid.....	8
Internationalistische benadering	9
Verantwoordelijkheid voor de bescherming van burgers.....	11
Hoofdstuk 2 Ontwikkeling: contexten en concepten.....	12
Ontwikkeling.....	12
Modernisering.....	12
<i>Human development</i>	13
Duurzame ontwikkeling	14
Moderniseringstheorie in een nieuw jasje: Washington-consensus	14
Ontwikkeling en veiligheid.....	15
Hoofdstuk 3 Veiligheid: context en concepten	17
Van <i>state security</i> naar <i>human security</i> en weer terug?	17
Veiligheid.....	17
<i>Human security</i>	17
Gemeenschappelijke kenmerken.....	18
Collectieve veiligheid en <i>human security</i>	19
Gebruik van geweld	19
A <i>Human security</i> Doctrine for Europe	20
Intrastatelijke conflicten.....	20
Veelheid van actoren	20
Terrorisme en eigen veiligheid eerst.....	21
De VN-top in 2005: magere erkenning van <i>human security</i>	21
Hoofdstuk 4 Interventiemogelijkheden om <i>human security</i> te bevorderen	23
Inleiding.....	23
In welke contexten staat <i>human security</i> onder druk?	23
Interventies in etnische conflicten en conflicten over hulpbronnen.....	31
De relatie ontwikkeling, democratie en conflict in de vier contexten nader bezien.....	32
Strategieën om <i>human security</i> te bevorderen: interventiemogelijkheden in de vier contexten	33
Versterking van de internationale rectorde	38
Coördinatie en samenwerking is nodig en moet beter.....	38
Hoofdstuk 5 Synthese.....	40
Hoofdstuk 6 Aanbevelingen.....	43

Inleiding

Pax Christi laat zich inspireren door de evangelische oproep tot vrede en gerechtigheid. De voortdurende betrokkenheid van Pax Christi bij actuele vredesvraagstukken vergt niet alleen politieke actie maar ook reflectie en studie. Reflectie op de morele grondslagen van het vredeswerk. Studie naar de wijze waarop vredesorganisaties in samenwerking met bondgenoten een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van vrede en gerechtigheid.

Menselijke waardigheid vormt een centrale waarde binnen de katholieke sociale leer. Menselijke waardigheid dient gerespecteerd en nagestreefd worden, ook in de buitenlandse politiek, ook op het gebied van veiligheid en ontwikkeling. Het is onmiskenbaar dat er sprake is van een groeiende spanning tussen dit streven naar menselijke waardigheid en de politieke realiteit. De weerbarstige politieke realiteit lijkt immers te worden gedomineerd door onvermogen en onwil vrede te realiseren, mensenrechten te respecteren en welzijn van allen te garanderen. Het blijft voor Pax Christi moreel onaanvaardbaar dat veel mensen hun menselijke waardigheid deels verliezen door inhumane levensomstandigheden zoals armoede, onderdrukking, discriminatie, gebrek aan onderwijs, sociale uitsluiting, medische verwaarlozing of door geweld, terrorisme en oorlog.

Menselijke waardigheid stelt elke mens en heel de mens centraal: de mens als fysiek wezen maar ook als een psychisch, sociaal en politiek, cultureel, moreel, spiritueel en ondeelbaar wezen. Daartoe behoren zijn relaties met de ander. Veiligheid gebaseerd op menselijke waardigheid neemt het verlangen naar vrede van mensen en de gemeenschappen waarvan zij deel uitmaken als uitgangspunt. Ontwikkeling gebaseerd op menselijke waardigheid stelt de mogelijkheid van mensen centraal om te realiseren wat zij waardevol achten. *Human security* in zijn meest brede betekenis omvat zowel de vrijheid van angst voor plotselinge en pijnlijke ontwrichtingen van het dagelijkse leven door de dreiging van geweld als de vrijheid van noden veroorzaakt door de bedreigingen van hongersnood, ziekte, misdaad en onderdrukking.

De vrijheid van angst en de vrijheid van noden vragen een actieve beweging voor vrede en ontwikkeling. Dat vrede en ontwikkeling een samenhang met elkaar veronderstellen is bepaald geen nieuwe gedachte. In moreel opzicht is ontwikkeling een ander woord voor vrede. Zonder veiligheid geen ontwikkeling en zonder gerechtigheid geen vrede. In de politieke praktijk is de samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling mede afhankelijk van politieke en economische belangen. In de politieke arena is er daarom sprake van een botsing tussen verschillende veiligheidsconcepten, een botsing waarin het statelijke perspectief en het menselijke perspectief om voorrang strijden. In de dagelijkse werkelijkheid van landen waar de *human security* bedreigd wordt blijkt de vraag hoe veiligheid en ontwikkeling elkaar kunnen versterken minder eenvoudig te beantwoorden. Het antwoord op deze vraag is sterk afhankelijk van lokale contextuele omstandigheden.

De Ledenraad van Pax Christi heeft, geheel passend in de Pax Christi-traditie van reflectie, studie en actie, een werkgroep geformeerd met de taak de samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling verder te verkennen en te bezien op welke wijze Pax Christi, geconfronteerd met vele nieuwe uitdagingen, in samenwerking met andere partijen een bijdrage kan leveren aan het bevorderen van *human security*. Zoals vaak blijkt ook nu dat meer inzicht ook tot meer vragen leidt. Vooral de vraag hoe vrede en gerechtigheid versterkt kunnen worden in de complexe context van repressieve en marginale staten, in staten in conflict of in wederopbouw na conflict vergt verder onderzoek.

De notitie *Veiligheid en ontwikkeling. De menselijke waardigheid als uitgangspunt* is door de Pax Christi Ledenraad vastgesteld en zal onderwerp zijn van diverse gesprekken met politieke en relevante maatschappelijke organisaties en gedeeld worden met de achterban van Pax Christi.

Namens de Pax Christi Ledenraad

Bisschop A.H. van Luyn s.d.b.
President Pax Christi Nederland

Hoofdstuk 1 Normatieve Oriëntatie

Vrede, veiligheid en ontwikkeling in de rooms-katholieke traditie

Geschiedenis in vogelvlucht

De rooms-katholieke kerk kent een lange traditie van bemoeienis met maatschappelijke vraagstukken op zowel nationaal als internationaal terrein. Bekend zijn sociale encyclieken als *Rerum Novarum* (1891) en *Quadragesimo Anno* (1931), waarin de kerk het opnam voor de verpauperde arbeidersklasse en het document *Dignitatis Humanae* (1965), waarin het thema van de waardigheid van de mens zo cruciaal werd gevonden dat de concilievaders dit als naam kozen voor De Verklaring over de Godsdienstvrijheid.¹ Deze bemoeienis van de kerk heeft haar altijd tot een serieus te nemen gesprekspartner gemaakt over internationaal-politieke vraagstukken.

De katholieke kerk was en is een van de meest fervente voorvechters van een sterke Verenigde Naties. Dat wordt bijvoorbeeld gesteld in de encycliek *Pacem in Terris* (1963), die nog altijd een van de basisdocumenten voor Pax Christi is. Ook vandaag de dag, ruim veertig jaar later, is het verrassend hoe actueel de tekst van *Pacem in Terris* nog is. Tal van mondiale problemen worden aan de orde gesteld, zoals vluchtelingen, minderheden, oorlog en geweld, en respect voor mensenrechten.

Enkele jaren later publiceerde paus Paulus VI de encycliek *Populorum Progressio* (1967). Daarin werd vooral het armoedevraagstuk behandeld. 'Op het ogenblik is het van het grootste belang, dat iedereen duidelijk beseft, hoe het sociale vraagstuk thans een wereldomvattend vraagstuk is geworden. (...) De hongerlijdende volken doen thans een dramatisch appèl op de welvarende volken. De Kerk voelt zich als het ware opgeschrikt door deze angstkreet en doet daarom een beroep op iedereen om met liefde gehoor te geven aan deze noodkreet van zijn broeders.' Naar aanleiding van *Populorum Progressio* werd *Justitia et Pax* opgericht.

In meer recente jaren heeft vooral paus Johannes Paulus II veel invloed gehad op de internationale samenleving. Zijn pontificaat is onlosmakelijk verbonden met de teloorgang van het communistisch systeem in Oost-Europa. Daarnaast heeft hij vaak en terecht kritiek geleverd op armoede en mensenrechtenschendingen in vele delen van de wereld. Aan het eind van zijn pontificaat verbaasde de paus vriend en vijand met zijn felle veroordeling van de oorlog tegen Irak. De Nederlandse kerkprovincie heeft op hoofdlijnen de lijn van het Vaticaan gevolgd. Zo verklaarden de Nederlandse bisschoppen in de aanloop naar de Irak-oorlog van 2003 dat "onder de huidige omstandigheden een oorlog tegen Irak moreel niet vanzelfsprekend en politiek niet onvermijdelijk is".²

Tegen de actuele achtergrond van conflicten die mede door religieuze overtuigingen worden bepaald past ook aandacht voor een uitspraak van de Nederlandse bisschoppen uit hun brief *Tot vrede in staat* uit 1996 (dus ruim voor de gebeurtenissen van 11 september 2001): "Om de kracht tot vrede van de religies te ontplooiën en te voorkomen dat ze ontspreiden als aanjagers van geweld, is een dialoog tussen de religies, in het bijzonder de religies die in conflicten betrokken zijn, dringend noodzakelijk. *"Geen wereldvrede zonder godsdienstvrede; geen godsdienstvrede zonder godsdienstdialoog"*. Meer dan ooit in de geschiedenis van de mensheid hebben religies een morele verplichting tot dialoog."

Als er een noemer is waaronder de sociale leer van de rooms-katholieke kerk op politiek en maatschappelijk terrein kan worden samengevat, dan is het de keuze voor menselijke waardigheid. De rechten van de mens berusten op de onvervreembare waardigheid van de menselijke persoon, door God geschapen naar Zijn beeld en gelijkenis. De Commissie van de Bisschoppenconferenties van de Europese Unie stelt in haar rapport *Global Governance* (2001): "Human dignity is the core value of

¹ Tweede Vaticaans Concilie, Verklaring over de Godsdienstvrijheid - *Dignitatis humanae*, Vaticaanstad, 1965

² Verklaring van de Nederlandse bisschoppen over de kwestie Irak d.d. 21 januari 2003

christian social teaching, which must be respected and pursued in all human activity".³ De menselijke waardigheid en de daaraan gerelateerde rechten van de mens betreffen elke mens, zonder uitzondering, allen zijn gelijk in waardigheid en het is daarom onaanvaardbaar dat velen deze waardigheid deels verliezen door inhumane levensomstandigheden zoals armoede, onderdrukking, discriminatie, gebrek aan onderwijs, sociale uitsluiting, medische verwaarlozing of door geweld, terrorisme en oorlog.⁴

De menselijke waardigheid geldt niet alleen elke mens maar ook heel de mens en sluit daarmee niet alleen de functie en capaciteiten maar ook de relaties met andere mensen en gemeenschappen in. Het zijn met name deze intermenselijke relaties die het leven humaan maken.

De visie van de rooms katholieke kerk op menselijke waardigheid leidt er toe dat de kerk kiest voor de lijn van vredesbewegingen bij de afwijzing en bestrijding van oorlogsgeweld.

Welke lijnen uit de katholieke traditie en de eigen traditie van Pax Christi en – breder – de kerkelijke vredebeweging zijn nu van belang bij een bezinning over verzoening, vrede, ontwikkeling en veiligheid in de huidige tijd?

Verzoening

Het streven naar verzoening is de oorsprong van Pax Christi. De beweging is ontstaan als een verzoeningsbeweging tussen Franse en Duitse katholieken. Direct na de bevrijding van Frankrijk en nog voor het einde van de Tweede Wereldoorlog ontstond het plan voettochten voor gebed en vrede te houden om bij te dragen aan het herstel van de verhoudingen in Europa. De initiatiefnemers waren, zoals velen van hun tijdgenoten, bezield door de gedachte 'nooit meer oorlog'. De beweging werd gedreven door het idee dat vrede in Europa alleen mogelijk is door verzoening van mensen en staten te bewerkstelligen via gebed en concrete activiteiten. De initiatiefnemers vonden het van groot belang dit idee in Europa te verspreiden en deze beweging heeft mede aan de wieg gestaan van de Europese integratie.

Verzoening heeft het afgelopen decennium opnieuw veel aandacht gekregen door de waarheid- en verzoeningscommissie onder voorzitterschap van bisschop Tutu in Zuid-Afrika en vergelijkbare initiatieven in Latijns-Amerika. In deze gevallen heeft verzoening geen 'softe' invulling gekregen of geleid tot straffeloosheid. Integendeel, het is een soms erg moeizaam proces geweest waarin de vertegenwoordigers van het voormalige apartheidsregime en andere dictaturen verantwoording moesten afleggen over hun verleden. Pas nadat dat gebeurd was kon er sprake zijn van verzoening, van een nieuwe start in een nieuwe samenleving.

Het verzoeningsstreven is vooral van belang in post-conflictsituaties. Een nadere gedachtevorming over de voorwaarden voor verzoening is dan ook van wezenlijk belang voor de vredesbeweging en andere actoren die een bijdrage willen leveren in post-conflictgebieden. Pax Christi kan hierbij terugrijpen op haar eigen ontstaanswortels, maar zeker ook op de betrokkenheid bij de strijd tegen apartheid, tegen dictaturen in Latijns-Amerika en tegen de communistische regimes in Oost-Europa.

Ook haar actuele betrokkenheid bij vredesinitiatieven in onder meer Soedan, DR Congo en Noord-Oeganda leveren inzichten op die de doordenking van de rol van verzoening in politieke vredesprocessen voeden. In sommige situaties lijkt er een spanning te bestaan tussen het urgente streven naar vrede en de berechting van politieke en militaire leiders door het Internationaal Strafhof. Staten die partij zijn in het Rome Statuut geven prioriteit aan berechting, lokale gemeenschappen geven prioriteit aan vrede en zijn daarvoor soms bereid af te zien van de berechting van daders van misdaden tegen de menselijkheid. Deze dilemma's vragen om een voortdurende reflectie op het concept van verzoening.

³ Comece, Global Governance. Our Responsibility to make Globalisation an Opportunity for All, Brussel 2001

⁴ Bisschop A.H. van Luyn s.d.b., Het belang van metapolitiek. De diepere dimensie van de politiek. Burgemeesterslezing Den Haag, 4 december 2006

Vrede

Vrede (pax) zit opgesloten in de naam van Pax Christi. Het begrip vrede is veelvuldig misbruikt als legitimatie van politieke programma's en daardoor wellicht even omstreden als het begrip veiligheid. Dat gold zeker in de jaren van de Koude Oorlog toen het begrip "vrede" behoorlijk misbruikt werd in de Oost-Europese propaganda. De "vredesbewegingen" in het communistische blok (Praagse Vredesconferentie, Wereldvredesraad, Berliner Konferenz) waren in feite dekmantels voor de regimes aldaar.

Ook de vraag of en, zo ja, in hoeverre het streven naar vrede gelijk gesteld moet worden aan pacifisme roept veel discussie op. Het pacifisme – de afwijzing van elke vorm van oorlog en militair geweld – is in Nederland (en trouwens in de hele westerse wereld) vaak omstreden. Daarbij wordt dan verwezen naar de beweging van het gebroken geweertje in de jaren dertig als een van de redenen van de snelle capitulatie in 1940. Pacifisme en passiviteit worden daarmee overigens ten onrechte op één lijn gesteld.

In de katholieke traditie valt het vredesstreven niet samen met pacifisme. Al vanaf Augustinus wordt erkend dat onder nader te bepalen voorwaarden een oorlog gerechtvaardigd kan zijn. Zo'n oorlog moet dan altijd dienen tot herstel van de vrede. Het hoeft geen betoog dat binnen de katholieke wereld en binnen Pax Christi de discussies tot op de dag van vandaag hoog oplopen over de concrete toepassing van deze 'katholieke' visie. Zo is de Amerikaanse sectie van Pax Christi meer spiritueel-pacifistisch georiënteerd en de Nederlandse meer politiek-realistisch. Deze politiek-realistische vredesopvatting vormt het draagvlak van dit betoog. Daarmee aanvaardt Pax Christi Nederland soms het gebruik van militair geweld (= oorlog) onder de stringente voorwaarden van de rechtvaardige oorlog.

Ontwikkeling

Ontwikkeling is een ander woord voor vrede; dat is de afgelopen decennia bijna een gevleugelde uitdrukking geworden. Zoals gezegd heeft met name de encycliek *Populorum Progressio* een grote bijdrage geleverd aan het denken over ontwikkeling in de katholieke traditie. Maar niet vergeten mag worden dat ook de missionaire beweging hierin een rol heeft gespeeld. Missionarissen hebben veel meer gedaan dan het geloof gepredikt. Hun werk in gezondheidszorg, onderwijs, landbouw enzovoort is van onschatbare waarde geweest. Hoewel vanuit de kennis en geloofsopvattingen van vandaag uiteraard kritische kanttekeningen zijn te plaatsen, valt niet te ontkennen dat missionaire orden en congregaties mede aan de basis hebben gestaan van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Die invloed is nog steeds herkenbaar bij organisaties als het Centraal MissieCommissariaat (CMC) en Cordaid.

De visie dat ontwikkeling een ander woord is voor vrede houdt ook in dat vrede pas stabiel kan zijn als ze gepaard gaat met ontwikkeling. Het belang van zowel noodhulp als meer structurele economische ontwikkeling is in een postconflictsituatie nauwelijks te overschatten. Wil het proces van vredesopbouw en verzoening kunnen slagen dan is een uitweg uit de armoede (die niet zelden een van de conflictbronnen is geweest) van groot belang. Ontwikkelingsorganisaties kunnen hierbij van groot belang zijn. In een postconflictsituatie opereren deze organisaties niet zelden in een (mede) door militairen beheerst gebied. Dat roept de vraag op of en in hoeverre civiel-militaire samenwerking mogelijk en wenselijk is. Pax Christi is hier in principe niet tegen, maar heeft ook oog voor de risico's die deze samenwerking mee kan brengen, zoals verwarring bij de bevolking over de doelstelling en taken van de civiele hulpverleners en mogelijk ook een oneigenlijk gebruik van militaire middelen.

Veiligheid

Er is een tijd geweest dat het begrip veiligheid binnen de vredesbeweging niet erg hoog scoorde. Veiligheid werd vooral gezien als het domein van de voorstanders van (meer) bewapening en afschrikking. Het ging dan om de bescherming van de gevestigde (kapitalistische) belangen.

Het is in dit verband boeiend te lezen wat Pax Christi hierover schreef in haar Kernprogramma van 1977. Daar wordt veiligheid tegenover bevrijding gesteld. “De behoefte aan veiligheid lijkt overheersend te zijn in samenlevingen met een grote mate van ‘redelijk gespreide’ welstand, de hooggeïndustrialiseerde samenlevingen dus: men heeft wat te verliezen, men wil zich verzekerd weten van wat men bezit door gegarandeerde veiligheid. Anderzijds lijkt de behoefte aan bevrijding te overheersen in die samenleving, waar honger, armoede, ziekte en analfabetisme wijd verspreid zijn.”

Reeds in de hoogtijdagen van de anti-kernwapenacties kwamen er visies tot ontwikkeling waarbij veiligheid ook voor de vredesbeweging een acceptabel begrip werd. Zo formuleerde de commissie Palme, waarvan onder meer Joop den Uyl deel uitmaakte, het begrip gedeelde veiligheid⁵. Palme stelt dat in het nucleaire tijdperk de veiligheid interdependent is geworden. Samenwerking in plaats van confrontatie is nodig om conflicten op te lossen. Hij formuleert een aantal uitgangspunten om die gedeelde veiligheid te realiseren. Daarbij valt op dat ook het begrip gedeelde veiligheid toch vooral op staten is gericht.

Juist de laatste jaren is er steeds meer begrip gekomen voor de behoefte aan veiligheid van mensen en daarmee ook voor de middelen die wellicht nodig zijn om die veiligheid te garanderen. Steeds meer deed het begrip “*human security*” zijn intrede. Dit begrip wordt verderop in deze notitie uitvoerig geïntroduceerd. Hier een korte omschrijving: *Human Security* is een op mensen gerichte benadering dat duurzame veiligheid en stabiliteit niet kunnen worden gerealiseerd tenzij mensen worden beschermd tegen elke (gewelddadige) bedreiging van hun rechten, hun veiligheid of hun leven. De terroristische aanslagen in onder meer de Verenigde Staten, Spanje en Groot-Brittannië hebben er aan bijgedragen dat niet *human security* maar “*homeland security*” prioriteit heeft gekregen in het internationale veiligheidsbeleid.

Niet elke vorm van veiligheidsbeleid is voor Pax Christi acceptabel. Zo neemt de beweging stelling tegen de pre-emptieve strategie zoals die is geformuleerd in de Nationale Veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten. Deze strategie heeft onder meer als rechtvaardiging gediend voor de oorlog tegen Irak.

Internationalistische benadering

De mondiale ordening is zeker sinds 1648 (Vrede van Westfalen) een ordening waarin soevereine staten de belangrijkste actoren zijn en - volgens velen - ook behoren te zijn. De soevereiniteit komt tot uiting in het gezag van een (nationale) overheid met als een van de belangrijkste kenmerken het geweldsmonopolie: alleen de overheid bezit de ‘zwaarmacht’. Noch individuele burgers noch buitenlandse machten mogen daarop inbreuk maken.

Misschien is het omdat de rooms-katholieke kerk een wereldkerk is, feit is in elk geval dat de kerk – onder meer in de encyclieken *Pacem in Terris* en *Populorum Progressio* – blijk geeft van een zekere relativisering van de soevereiniteit en daarmee van een internationalistische benadering en versterking van de internationale rechtsorde.

“Het bouwwerk dat gij hebt opgericht mag nooit ineenstorten; het moet vervolmaakt worden, steeds weer aangepast worden aan de eisen die de wereldgeschiedenis stelt”. Dit waren de woorden waarmee paus Paulus VI in 1965 de Verenigde Naties toesprak, toen hij - ter gelegenheid van het twintigjarig bestaan van de volkerenorganisatie - als eerste paus het VN-hoofdkwartier bezocht. Deze uitspraak staat symbool voor de grote waarde die door de rooms-katholieke kerk wordt toegekend aan de Verenigde Naties als beste benadering van de internationale rechtsorde. De pausen Johannes XXIII, Paulus VI, Johannes Paulus II en nu ook Benedictus XVI hebben bij tal van gelegenheden gepleit voor een sterkere internationale rechtsorde. Zij zien de Verenigde Naties als een onomkeerbare stap op de weg daarheen.

⁵ Bondgenoten in Veiligheid. Een programma voor ontwapening. Het rapport van de Onafhankelijke Commissie voor Ontwapenings- en veiligheidsvraagstukken onder voorzitterschap van Olof Palme, A.W. Sijthoff, Alphen aan den Rijn, 1982

Verantwoordelijkheid voor de bescherming van burgers

In een toespraak in 2004 heeft de president van Pax Christi, bisschop Van Luyn, vanuit deze internationalistische traditie van de katholieke vredesbeweging zich sterk gemaakt voor de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap voor de bescherming van burgers. De basisgedachte is dat de staat primair verantwoordelijk is voor het beschermen van burgers. Verzaakt de staat deze plicht door onwil of onvermogen, dan verschuift de plicht om burgers te beschermen en mensen in nood te helpen naar de internationale gemeenschap, die hiervoor alle beschikbare middelen mag gebruiken inclusief – als dat absoluut noodzakelijk en onvermijdelijk is – militair geweld. Bisschop Van Luyn zei daarover onder meer: “Verantwoordelijkheid voor de ander vraagt ook om een politieke ordening van de staat, van staten en van de Verenigde Naties, die zowel nationaal als internationaal grenzen stelt aan het eigen belang van mensen en de soevereiniteit van staten en die garanties biedt voor een internationale rechtvaardige vrede met de ander. Deze internationale verantwoordelijkheid wordt in het bijzonder op de proef gesteld wanneer de wereld geconfronteerd wordt met genocide, massale vernietiging en systematische verkrachting. (...) Pax Christi beschouwt het als een plicht om niet alleen bij genocide maar ook bij grootschalige mensenrechtenschendingen het fundamentele recht op leven te beschermen. Er is echter sprake van een groeiende spanning tussen twee grondslagen van internationale statelijke ordening: tussen enerzijds het respect voor de soevereiniteit van staten en daaruit volgend het verbod op militair geweldgebruik van de ene staat jegens de andere en anderzijds de verplichting tot handhaving en bevordering van mensenrechten wereldwijd. Pax Christi meent dat in gevallen van grootschalige mensenrechtenschendingen de plicht tot internationale bescherming van de rechten van de mens zwaarder weegt dan het verbod op militaire inmenging.”⁶

Overigens vindt deze visie ook binnen de Verenigde Naties steeds meer erkenning. De *responsibility to protect* vormt een van de weinige positieve elementen in de over het algemeen teleurstellende verklaring van de regeringsleiders ter gelegenheid van de zestigste verjaardag van de VN.

Hierboven is een overzicht gegeven van een aantal wezenlijke begrippen die van belang zijn voor de visie van de rooms-katholieke kerk, en meer in het bijzonder van de katholieke vredesbeweging, op de internationale samenleving. Het zijn deels oude en vertrouwde begrippen die evenwel niet statisch zijn. Vanuit de traditie wordt telkens gezocht naar de betekenis en invulling ervan voor de problemen van vandaag. In die zin komen ze ook terug in de overwegingen die Pax Christi hier naar voren brengt over veiligheid en ontwikkeling vandaag de dag.

⁶ Mgr. A.H. van Luyn s.d.b. Verantwoordelijkheid voor de bescherming van burgers. Nieuw paradigma in de internationale politiek. Toespraak op het Symposium ‘De hemel van Nederland – nieuwe perspectieven op christendom in samenleving en cultuur’, ter gelegenheid van het 100-jarig bestaan van het Thijmgenootschap. Tilburg, 9 oktober 2004. De toespraak is gepubliceerd in Waarden en Deugden, Mgr. A.H. van Luyn s.d.b., Kok, Kampen 2006

Hoofdstuk 2 Ontwikkeling: contexten en concepten

Ontwikkeling

De val van de muur in 1989 maakte een golf van optimisme los over de kansen voor ontwikkeling wereldwijd. Een *global village*, waarin vrede en ontwikkeling hand in hand gaan, leek binnen handbereik. Ontwikkelingsdoelen zouden niet langer ondergeschikt zijn aan de geopolitieke en ideologische strijd tussen het kapitalistische westen en het communistische Oostblok. In de schaduw van de Koude Oorlog hadden dictators als Mobutu in Zaïre en Marcos in de Filippijnen zich verrijkt en sleepten bloedige burgeroorlogen, met steun van één der supermachten voor deze dan wel gene zijde, zich decennialang voort.

Met de val van de muur leek dat definitief verleden tijd. Het zou het begin zijn van een ethisch buitenlandbeleid, gericht op mensenrechten en armoedebestrijding. Het zou leiden tot lagere militaire uitgaven en het 'vredesdividend' zou voor ontwikkeling worden aangewend. Het optimisme was echter van korte duur. De realiteit van de oorlog in de Balkan en de genocide in Rwanda maakte snel een eind aan de droom van een vreedzame *global village*.

Het onverwachtse optimisme kwam op een moment dat het concept 'ontwikkeling' het meest van haar overtuigings- en daarmee aantrekkingskracht had verloren. Het geloof in ontwikkeling, als een proces van modernisering naar westers voorbeeld, was gestrand in een weerbarstige werkelijkheid. Ontwikkeling bleek niet zo maakbaar als de moderniseringstheorieën hadden verondersteld. In dit hoofdstuk gaan we in op de korte geschiedenis van het ontwikkelingsdenken sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Van de moderniseringstheorie, die grote invloed had op het denken, tot de kritische varianten zoals *human development* en duurzame ontwikkeling.

Modernisering

Het concept 'ontwikkeling' kwam tijdens en na de dekolonisatie van de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw in zwang. Het geïndustrialiseerde westen werd getypeerd als ontwikkeld en de voormalige koloniën in Afrika, Azië en Latijns-Amerika als onderontwikkeld. Het verschil in ontwikkeling werd gezien als een achterstand die moest worden ingehaald. Vaak werd de beeldspraak van een ladder gebruikt. De ontwikkelingslanden stonden onderaan de ladder terwijl het Westen zich op de hoogste sporten van de ontwikkelingsladder bevond.

Al snel na de dekolonisatie en het uiteenvallen van de westerse wereldrijken werden de internationale verhoudingen gedomineerd door de Koude Oorlog. De Koude Oorlog had een sterke invloed op het denken over ontwikkeling en de praktijk van ontwikkelingshulp. De moderniseringstheorie was een ideologisch gedreven theorie gemodelleerd naar westers voorbeeld. Het meest invloedrijke boek in de jaren zestig 'The Stages of Economic Growth'⁷ werd door de auteur Rostow betiteld als een non-communistisch manifest.

In de praktijk bleek dat ontwikkelingshulp een nuttig instrument was om ontwikkelingslanden in de eigen invloedssfeer te krijgen of te houden. Geopolitieke redenen hadden een grote invloed op de verdeling van de ontwikkelingsgelden. Strategisch belangrijke landen kregen meer hulp dan andere landen.

Westerse ervaringen stonden model voor de moderniseringstheorie. Kenmerkend was de tegenstelling tussen traditionele en moderne samenlevingen. Volgens deze theorie waren de ontwikkelingslanden gevangen in hun traditionele manier van denken en doen. Tradities werden gezien als behoudzuchtig en statisch en vooral beperkend voor economische groei. Marktwerving en handel kregen geen kans binnen de traditionele economische en sociale verhoudingen. Technologische ontwikkeling was gebaseerd op praktijkkennis en vakmanschap en bleef daardoor binnen traditionele samenlevin-

⁷ W.W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, Cambridge 1960

gen beperkt. De economie groeide niet omdat groei-impulsen ontbraken. Kortom, traditioneel stond gelijk aan onderontwikkeling.

De moderne samenleving daarentegen was dynamisch en vooruitstrevend. Technologie was gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. In een moderne samenleving wordt de economie voortgestuwd door technologische vernieuwing, marktwerking en specialisatie. Aangenomen werd dat modernisering noodzakelijkerwijze zou leiden tot een teloorgang van traditionele waarden en gebruiken. Om te kunnen ontwikkelen zou de traditionele samenleving plaats moeten maken voor een moderne samenleving. Als landen zich ontwikkelden, zouden ze meer op het Westen gaan lijken.

Deze moderniseringstheorie had grote invloed op de ontwikkelingseconomie. Rostow was met het boek 'The Stages of Economic Growth' de bekendste en invloedrijkste exponent. Volgens hem zijn er vijf stadia die elk land moet doorlopen om tot duurzame economische groei te komen. Het eerste stadium is die van de traditionele samenleving. In het tweede stadium worden de voorwaarden gecreëerd voor de *take off*: een hoger investeringsniveau, opkomst van een private sector en een institutioneel kader. In het *take off*-stadium begint de economie te groeien. Na de *take off* profiteren ook de armen van economische groei door een *trickle down*-effect. De groei leidt tot een volwassen economie (4^{de} stadium) en uiteindelijk tot een situatie van hoge massaconsumptie (5^{de} stadium). Rostow zag ontwikkeling in essentie als een lineair en universeel proces.

Ook in de sociale en politieke wetenschappen bestond, analoog aan de groeistadia van Rostow, een klassieke moderniseringstheorie. Hierin werd aangenomen dat er een positieve wisselwerking tussen economische groei, staatsvorming en democratisering zou optreden als landen zich zouden moderniseren. Politieke modernisering was geënt op het westerse rechtssysteem en politieke instituties.

In de praktijk bleek modernisering allesbehalve een recept voor succes. Werd het gebrek aan succes eerst nog geweten aan de tegenkrachten van de traditionele samenlevingen, al snel groeide de kritiek op het eurocentrische, a-historische en ideologische karakter van de moderniseringstheorie. Er ontstonden alternatieve stromingen in het denken over ontwikkeling.

Human development

De moderniseringstheorie domineerde het overheidsbeleid in de westerse landen ten aanzien van ontwikkelingshulp. De alternatieve stromingen in het denken over ontwikkeling werden gedragen door maatschappelijke en kerkelijke organisaties. Deze organisaties kwamen voort uit de missie (o.a. Mensen in Nood 1914, Memisa 1925) en protestbewegingen (o.a. Novib 1956). In zijn befaamde pleinpreken pleitte pater Simon Jelsma in 1953 voor wereldwijde vrede, armoedebestrijding en gelijke welvaartsverdeling. De maatschappelijke organisaties onderscheidden zich van het officiële moderniseringsdenken door hun focus op mensen. Zij sloten daarmee aan op het beginsel van de menselijke waardigheid dat binnen de katholieke sociale leer een centrale rol speelt.

De belangrijkste alternatieve stroming *human development* stelt mensen centraal. De Indiase econoom Amartya Sen typeert armoede als een gebrek aan mogelijkheden. Het belangrijkste voor ontwikkeling is menselijke vrijheid: de mogelijkheid van mensen om te realiseren wat ze waardevol achten. Vrijheid moet daarbij niet alleen gezien worden als het gevolg van economische ontwikkeling maar ook als de oorzaak ervan.

Ontwikkeling werd niet als een abstract *top-down* concept geformuleerd, maar als datgene wat mensen er zelf van vonden. Ontwikkeling niet vóór maar dóór de mensen. *Putting the Last First*, is het bekende boek van Robert Chambers⁸ uit 1983, waarin Chambers stelt dat ontwikkeling een *bottom-up*- en participatief proces is. De sleutel tot ontwikkeling is capaciteitsopbouw, zodat mensen zelf het heft in handen kunnen nemen.

⁸ Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First*, Essex, 1983

Binnen de katholieke kerk ontstond de bevrijdingstheologie, die vooral in Latijns-Amerika veel navolging kreeg. Bevrijdingstheologen zagen ontwikkeling als de bevrijding van mensen uit hun onderdrukkende ketens van machtsongelijkheid.

Deze theorievorming leidde tot de *basic needs*-benadering in de jaren zeventig. Deze benadering onderscheidde zich door de specifieke aandacht voor de behoeften van armen en gemarginaliseerden. Niet het *trickle down*-effect maar programma's gericht op specifieke doelgroepen moesten de armoede verlichten.

In de jaren tachtig en negentig groeide de aandacht voor de zelfstandige rol van de *civil society* of het maatschappelijk middenveld in ontwikkeling, waar de andere theorieën zich vooral bezighielden met de rol van de staat en markt in ontwikkeling. Een sterk maatschappelijk middenveld komt op voor de belangen van de zwakkeren in de samenleving en houdt de overheden en bedrijven verantwoordelijk voor hun gedrag. Maatschappijopbouw werd gezien als een belangrijk onderdeel van staatsvorming en democratisering.

Een andere variant van deze *human development*-stroming is de rechtenbenadering, die brede navolging krijgt binnen particuliere ontwikkelingsorganisaties. Uitgangspunt vormen de rechten van de mens, zoals het recht op werk en voedsel, onderwijs en gezondheidszorg, veiligheid, politieke participatie en eigen identiteit.

Door de groeiende invloed van maatschappelijke organisaties is de *human development*-benadering doorgedrongen tot de *mainstream* van het ontwikkelingsdenken. De aandacht voor participatie, capaciteitsversterking en mensenrechten is gemeengoed geworden in de wereld van ontwikkelingssamenwerking.

Ook vanuit de VN kwam kritiek op de eenzijdige economische benadering van ontwikkeling van hun collega's bij de Wereldbank. De kritiek richtte zich met name op het inkomen per hoofd van de bevolking als de maatstaf voor ontwikkeling. Als alternatief werd door de UNDP in 1990 de *Human Development Index* ontwikkeld. Hierin werd een brede definitie van ontwikkeling gehanteerd met oog voor sociale, politieke en culturele aspecten van ontwikkeling. Deze *Human Development Index* is nu een veel geraadpleegde en gezaghebbende maatstaf voor ontwikkeling.

Duurzame ontwikkeling

Het Brundtland-rapport *Our Common Future*⁹ van 1987 en de milieutop van Rio de Janeiro van 1992 lanceerden het nieuwe concept van duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling werd gedefinieerd als een proces '*that fulfils present human needs without endangering the opportunities of future generations to fulfil their needs*'. Hoewel de aandacht voor de natuurlijke grenzen aan de groei niet nieuw was - de Club van Rome publiceerde al in 1972 haar eerste rapport - won het concept van duurzame ontwikkeling in korte tijd brede acceptatie.

Een andere belangrijke vernieuwing was de aandacht voor samenhang tussen de productie- en consumptiepatronen in het zuiden én het noorden. De ontbossing in het Amazonegebied werd in verband gebracht met de consumptie van hamburgers in de McDonald's. Twintig procent van de wereldbevolking is verantwoordelijk voor tachtig procent van het energie- en grondstoffengebruik en de milieuvervuiling. De westerse wereld laat daarmee een ecologische voetafdruk achter op de rest van de wereld.

Moderniseringstheorie in een nieuw jasje: Washington-consensus

De val van de muur betekende volgens sommige commentatoren het einde van de geschiedenis. Het westerse model had gezegevierd. De combinatie van vrije markt en parlementaire democratie had

⁹ World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future* (Brundtland Report), Oxford University Press, Oxford/New York, 1987

bewezen de enig juiste weg naar welvaart te zijn. Deze boodschap, uitgedragen door de internationale financiële instellingen, werd bekend als de Washington-consensus.

Hiermee herrees de moderniseringstheorie uit zijn as. Het uiterlijk was veranderd. Het geloof in groei-stadia die elkaar opvolgen was losgelaten. Maar de kern, dat navolging van het westerse voorbeeld de beste ontwikkelingsstrategie is, komt overeen. Marktwerving, privatisering en liberalisering vormen het gouden keurslijf voor landen die willen integreren in de wereldeconomie.

Ook de Washington-consensus kon, net als de moderniseringstheorie daarvoor, de belofte niet waarmaken. In reactie op de achterblijvende resultaten op terrein van armoedebestrijding zijn in 2000 door de VN de Millennium Development Goals (MDG's) vastgesteld: acht tastbare doelstellingen die voor 2015 gerealiseerd moeten worden. De MDG's variëren van het halveren van extreme armoede, basisonderwijs voor iedereen en het stoppen van de verspreiding van HIV/Aids. Onder leiding van Jeffrey Sachs is een actieplan¹⁰ opgesteld om de MDG's te realiseren. De MDG's zijn internationaal geaccepteerd en vormen het kader waartegen de inspanningen van de donorlanden en ontvangende landen worden getoetst.

Ontwikkeling en veiligheid

Vóór de val van de muur waren ontwikkeling en veiligheid relatief gescheiden werelden. Beide werelden waren doordrongen van Koude Oorlogsdenken, maar raakten elkaar in de praktijk nauwelijks. Noodhulp in oorlogsgebieden was een relatief gespecialiseerde activiteit die los werd gezien van ontwikkeling.

Na het einde van de Koude Oorlog en door de relativering van het non-interventiebeginsel vervaagden de grenzen tussen veiligheid en ontwikkeling en veranderde de aard van de conflicten. Tijdens de Koude Oorlog konden vele regimes zich met steun van één van de grootmachten hun interne repressie overeind houden. Het wegvallen van de Oost-West-tegenstelling leidde aanvankelijk tot een opleving van democratiseringsinitiatieven, in Afrika werd gesproken over de "*wind of change*", maar ook tot het ontstaan van *complex political emergencies*: conflicten tussen (facties binnen) bevolkingsgroepen met een complexe geschiedenis en dynamiek. Deze conflicten waren tijdens de Koude Oorlogsjaren vaak latent aanwezig maar kwamen aan de oppervlakte toen autoritaire regimes door het wegvallen van de materiële steun van de VS of Sovjet-Unie hun grip op de bevolking verloren.

De ontwikkelingswereld reageerde traag op de veranderende context. In de jaren voorafgaand aan de genocide in Rwanda had de ontwikkelingswereld een blinde vlek voor de veiligheidsrisico's. De Wereldbank prees de Rwandese regering voor haar macro-economisch beleid, dat tot voorbeeld werd gesteld voor de buurlanden. Terwijl tien procent van de bevolking in vluchtelingenkampen zat en het geweld escaleerde, stuurden westerse donoren identificatiemissies, schreven ze rapporten en hielden ze workshops.

Het collectieve falen van de internationale gemeenschap in Rwanda bracht een ommekeer teweeg in het ontwikkelingsdenken. Conflictsensitiviteit werd een onlosmakelijk deel van de ontwikkelingsagenda. De Wereldbank zette een conflict-unit op en publiceerde in 2004 *Breaking the conflict trap*¹¹, waarin een positieve statistische relatie wordt gelegd tussen de kans op conflict, een laag per capita inkomen, economische stagnatie en afhankelijkheid van de export van delfstoffen.

De oorzaken voor voortdurende armoede en conflict raken al meer verweven. Geen ontwikkeling zonder veiligheid en geen veiligheid zonder ontwikkeling. Structurele ongelijkheden leiden tot marginalisering en uitsluiting van bevolkingsgroepen. Deze groepen kunnen een etnische of religieuze minderheid zijn, zoals de Acholi's in Oeganda, de Dayaks in Indonesië, of zelfs een meerderheid zoals de Aymara in Bolivia. De uitsluiting vormt de basis voor de voortdurende armoede en economische en politieke tegenstellingen die kunnen leiden tot conflicten.

¹⁰ Jeffrey D. Sachs (ed). UN Millennium Project. 2005. Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York, 2005

¹¹ Collier, Paul et al, "Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy," World Bank Report 2003, <http://econ.worldbank.org/pr/CivilWarPRR/>

Op het internationale vlak vormt de oorlog tegen het terrorisme het nieuwe raamwerk voor de ver-
vlechting van ontwikkeling en veiligheid. Falende staten worden gezien als een bedreiging voor de
westerse veiligheid. Ontwikkelingshulp wordt ingezet als instrument om het falen van staten te voor-
komen of bij te dragen aan de wederopbouw van falende staten.

Het concept ontwikkeling heeft zich door de jaren heen ontwikkeld, vaak in reactie op politieke
ontwikkelingen in de context waarbinnen ontwikkeling plaatsvindt: dekolonisatie, de Koude Oorlog, de
val van de muur, de genocide in Rwanda, de aanslagen op 11 september 2001. Het concept
ontwikkeling is daarmee, vaak impliciet, politiek geladen. Sinds de val van de muur lijken vrije markt,
liberalisering en democratisering de grondslagen te vormen voor het ontwikkelingsconcept van staten
en multilaterale instellingen.

In het kader van de strijd tegen het internationaal terrorisme lijken ontwikkelingshulp en politiek
opnieuw met elkaar vervlochten te raken waarbij overheden ontwikkelingshulp inzetten als instrument
dat moet bijdragen aan vergroting van hun veiligheid.

De weerbarstige realiteit roept ook keer op keer tegenbewegingen op waarin niet het statelijke
perspectief centraal staat maar mensen en de gemeenschappen waartoe zij behoren, waarin niet
economische groei centraal staat maar het beginsel van menselijke waardigheid.

Hoofdstuk 3 Veiligheid: context en concepten

Van *state security* naar *human security* en weer terug?

Veiligheid

‘Veiligheid drukt objectief de afwezigheid van bedreiging van verworven waarden uit en subjectief de afwezigheid van het gevoel van angst dat dergelijke waarden zullen worden aangevallen.’¹² In het traditionele veiligheidsconcept staat het verdedigen van de staat en zijn inwoners tegen agressie van buitenlandse staten centraal. De zorg voor veiligheid rekent men dan ook van oudsher tot een van de centrale opdrachten van de staat.¹³

Naast *state security* is de laatste jaren geleidelijk aan ook *human security* op de veiligheidsagenda verschenen. Bij *human security* staat de veiligheid van de menselijke persoon centraal. Sinds de *war on terror* startte na de terreuraanslagen in de VS op 11 september 2001, staat de veiligheid van het eigen vaderland – de *homeland security* – en daarmee in versterkte mate de *state security* weer centraal. Tijdens de VN-top van 2005 was de vraag wiens veiligheid bescherming verdient een van de hoofdvragen. De wereldleiders hebben deze vraag niet beantwoord, maar wel beloofd er verder over te praten.

Human security

Het concept van *human security* dateert uit het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw. De publicatie *Een Agenda voor de Vrede (Agenda for Peace)* van de toenmalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Boutros Boutros-Ghali, uit 1992 wordt vaak als startpunt genoemd. Dit document stelt dat bedreigingen van de veiligheid niet enkel van militaire aard zijn. ‘Een poreuze ozonlaag kan een grotere bedreiging vormen voor de blootgestelde bevolking dan een vijandelijk leger. Droogte en ziekte kunnen een bevolking even genadeloos decimeren als oorlogswapens’.¹⁴

Hoewel na het einde van de Koude Oorlog een aantal conflicten in ontwikkelingslanden werd opgelost, ontstond er ook ruimte voor sluimerende of nieuwe regionale of lokale gewelddadige conflicten. Jan Pronk, toenmalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking, constateert in zijn nota *Een Wereld in Geschil*: ‘Door de nauwe relatie van de nieuwe conflicten met het gewijzigde karakter van het nationale en internationale ontwikkelingsproces heeft het veiligheidsvraagstuk meer dan ooit niet alleen politieke of militaire aspecten. Veiligheid heeft ook economische, sociale, humanitaire, ecologische en zelfs religieus-culturele kanten. Dat maakt het onderwerp des te meer relevant uit een oogpunt van ontwikkelingssamenwerking.’¹⁵

De samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling die *Een Wereld in Geschil* signaleerde, kreeg ook de aandacht van het United Nations Development Programme (UNDP). Het *Human Development Report* van 1994 splitste het concept van *human security* in twee elementen:

- Bescherming tegen plotselinge en pijnlijke ontwrichtingen van het dagelijks leven (vrij van angst).
- Veiligheid voor constante bedreigingen van honger, ziekte, misdaad en onderdrukking (vrij van noden).

In het UNDP-rapport omvat *human security* echter zo ongeveer alle aspecten van ontwikkeling en veiligheid. Veiligheid wordt op die manier een containerbegrip, waardoor moeilijk is vast te stellen wat

¹² Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration, Essays on International Politics*, John Hopkins University Press, Baltimore, Md, 1968, p.150

¹³ R.W. van Zijl, ‘Veiligheid als begrip: fundering van de rechtsorde’, in: Redactie: E.R. Muller, *Veiligheid, Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2004, pp. 7-25

¹⁴ Report of the Secretary-General, United Nations, *An Agenda for Peace*, 31 januari 1992, paragraaf 12

¹⁵ Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking, *Een Wereld in Geschil*, september 1993, p. 33

de relatie is tussen de twee begrippen en hoe in de praktijk ervoor gezorgd kan worden dat ontwikkeling en veiligheid elkaar versterken.¹⁶

Het Canadese ministerie van Buitenlandse Zaken en Internationale Handel (DFAIT) hanteert een meer beperkte definitie: 'Human security betekent vrijwaring van zowel gewelddadige als niet-gewelddadige bedreigingen. Het is een voorwaarde of toestand die gekarakteriseerd wordt door het vrij zijn van hardnekkige bedreigingen van de rechten van mensen, hun veiligheid, of zelfs hun leven. (...) De manier om te bepalen of het nuttig is een zaak in termen van *human security* te stellen is de mate waarin de veiligheid van mensen op het spel staat.' *Human security* is voor Canada een op mensen gerichte benadering van het buitenlands beleid, vanuit de overtuiging dat duurzame stabiliteit in de wereld niet kan worden bereikt zolang de rechten, de veiligheid en de levens van mensen worden bedreigd.¹⁷ Canada maakt evenals Nederland deel uit van *Human Security Network*.¹⁸

Veel aandacht voor de definitie van *human security* en de wijze waarop die mede door ontwikkeling bevorderd kan worden, is te vinden in *Human Security Now*, een advies aan de secretaris-generaal van de VN, uitgebracht door een commissie onder leiding van Ogata en Sen in 2003.¹⁹ Deze commissie stelt de VN een *human security approach* voor die verder gaat dan de millenniumdoelen. Er moet een *global initiative for human security* komen dat ervoor moet zorgen dat *human security* de eerste prioriteit wordt op de lokale, nationale en internationale agenda's. Hiermee moet worden bereikt dat:

- ontwikkelingsactiviteiten worden geïntegreerd met activiteiten op het gebied van mensenrechten en humanitaire hulp;
- de millenniumdoelen worden aangevuld met aandacht voor conflicten en schendingen van mensenrechten;
- officiële ontwikkelingshulp en humanitaire steun deze nieuwe richtingen gaan steunen en er vooral voor zorgen dat achterblijvende landen en falende en gemarginaliseerde staten geholpen worden.

De hoofddoelen van *human security* zijn volgens *Human Security Now*:

- Conflicten voorkomen en mensenrechten en ontwikkeling bevorderen.
- Mensen en hun gemeenschappen beschermen en macht geven over hun toekomst.
- Democratische principes en praktijken verdiepen.²⁰

Gemeenschappelijke kenmerken

Ondanks de verschillende definities, interpretaties en accenten kennen de concepten van *human security* een aantal gemeenschappelijke kenmerken. *Human security*

- neemt eerder personen en de gemeenschappen waarin zij leven als uitgangspunt, dan staten;
- benadert de veiligheid van personen als een integraal onderdeel van internationale vrede en veiligheid;
- erkent dat de veiligheid van staten essentieel is, maar niet voldoende om de veiligheid en het welzijn van mensen te verzekeren;
- richt zich op bedreigingen voor personen, waarbij die bedreigingen zowel een militaire als niet-militaire oorsprong kunnen hebben;
- beschouwt veiligheid als een continuüm, dat begint met conflictpreventie tot aan interventie, uiteindelijk leidend tot conflictoplossing.²¹

¹⁶ Zie ook: Sabina Alkire, A Conceptual Framework for Human Security, Crise Working paper 2, z. j. (2004), p. 13-14; <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper2.pdf>.

¹⁷ www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp.

¹⁸ Het netwerk bestaat uit Canada, Chili, Costa Rica, Griekenland, Ierland, Jordanië, Nederland, Noorwegen, Mali, Oostenrijk, Thailand, Zwitserland en Zuid-Afrika (waarnemer), zie <http://www.humansecuritynetwork.org>

¹⁹ <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>.

²⁰ *Human Security Now*, Commission on Human Security 2003, pp. 131-132

²¹ Paul Heinbecker, 'The Concept of Human Security', in *RUSI Journal*, December 2000, Vol. 145 No. 6, pp. 27-32.

Het concept van *human security* is nauw verbonden met de nieuwe internationale rechtsstandaarden, het Protocol van Genève, het Internationaal Strafhof enzovoort. Non-gouvernementele organisaties (NGO's) spelen in het concept van *human security* een belangrijke rol. Een voorbeeld hiervan is het Anti-landmijnenverdrag (het Ottawa-proces) waarbij de Canadese regering, NGO's en civiele samenlevingsorganisaties, waaronder ook Pax Christi, als bondgenoten optrokken. Momenteel wordt, onder andere door Pax Christi, wereldwijd campagne gevoerd om te komen tot een verdrag dat de proliferatie van kleine wapens tegengaat (de Control Arms Campaign) en tot een verdrag tegen clustermunities.

Collectieve veiligheid en *human security*

Door de rechtsontwikkeling op het terrein van mensenrechten en het recht van volken op zelfbeschikking is de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties - en in haar voetspoor de Veiligheidsraad - gaan erkennen dat vrede ook bedreigd kan worden door de weigering van een staat om een einde te maken aan een onduidelijk geachte status quo, zoals de onderdrukking van een volk binnen een staatsverband. Het feit dat de Veiligheidsraad zich het recht heeft toegeëigend flagrante schendingen van mensenrechten als bedreigingen van de vrede te typeren en daarmee de deur voor maatregelen onder hoofdstuk VII van het Handvest te openen, is één van de meest fundamentele koerswijzigingen van de VN na 1945. De Veiligheidsraad erkent hiermee impliciet het belang van *human security*.

Het in 2005 aan de secretaris-generaal van de VN uitgebrachte adviesrapport van een panel van internationale experts bepleit een nieuwe consensus over de betekenis en de verantwoordelijkheden van collectieve veiligheid, waar ook *human security* deel van uitmaakt.²² Het panel bepleit een concept van collectieve veiligheid dat berust op drie pijlers:

- De hedendaagse dreigingen kennen geen nationale grenzen meer, zijn met elkaar verbonden en moeten op zowel mondiaal en regionaal als nationaal niveau worden aangepakt.
- Geen enkele staat, hoe machtig ook, kan zich door eigen inspanningen onkwetsbaar maken voor de hedendaagse dreigingen.
- Er kan niet van worden uitgegaan dat iedere staat altijd bij machte zal zijn of de wil heeft aan zijn verantwoordelijkheid te voldoen om zijn eigen mensen te beschermen en geen kwaad aan te richten tegen zijn burens.

Gebruik van geweld

De vraag rijst onder welke voorwaarden de Veiligheidsraad mag overgaan tot het mandateren van een militaire interventie. Het rapport van de internationale experts noemt de volgende vijf basiscriteria voor het uitoefenen van geweld:

- De ernst van de dreiging. Is het gevaar voor de veiligheid van een staat of voor de *human security* zodanig duidelijk en serieus, dat geweld prima facie te rechtvaardigen valt? In het geval van interne dreigingen: is genocide, moord op grote schaal, etnische zuivering of zware schending van het internationaal recht aan de orde of dreigt dit onmiddellijk?
- Het juiste doel. Is duidelijk dat het hoofddoel van de voorgestelde militaire actie het stoppen van een van de bovengenoemde dreigingen is, ongeacht mogelijke andere doelen of motieven die een rol kunnen spelen?
- Uiterste middel. Zijn alle niet-militaire middelen gebruikt en kan men redelijkerwijs stellen dat zij niet zullen werken?

²² A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the Secretary General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations, New York, 2004. De aanbevelingen in dit rapport zijn grotendeels overgenomen door de secretaris-generaal van de VN, Kofi Annan in zijn rapport, In larger freedom: towards development, security and human rights for all, United Nations, General Assembly, Fifty-ninth session, Agenda items 45 and 55, 21 March 2005

- Proportionaliteit. Vormen schaal, duur en intensiteit van de voorgestelde militaire actie het noodzakelijk minimum om de dreiging in kwestie het hoofd te bieden?
- Het afwegen van de consequentie. Is er een redelijke kans dat de militaire actie de dreiging met succes kan afwenden, waarbij de gevolgen van de actie niet erger zijn dan de gevolgen van niets doen?²³

Deze criteria zijn echter niet in het slotdocument van de VN-top in 2005 overgenomen.

A Human security Doctrine for Europe

Binnen de Europese Unie wordt ook aandacht besteed aan *human security*. Op verzoek van Javier Solana heeft een onderzoeksgroep een studie verricht met als titel: *A Human Security Doctrine for Europe*.²⁴ De doctrine, die zich vooral op *freedom from fear* richt, bestaat uit drie elementen:

- Zeven principes²⁵ voor het uitvoeren van operaties in onveilige gebieden, waaronder een primaat voor mensenrechten en een *bottom-up* (op de mens gerichte) benadering.
- Een *Human Security Response Force* van vijftienduizend man/vrouw waarvan tenminste eenderde bestaat uit niet-militairen (politie, civiele specialisten, personen die mensenrechten monitoren, enzovoort).
- Een wettig kader ter legitimering van een *human security*-interventie en de uitvoering ervan.

Intrastatelijke conflicten

Het meest voorkomende type conflict is het complexe intrastatelijke conflict. Het *SIPRI Yearbook 2005* vermeldt dat de zeventien grote conflicten in 2004, waarbij in elk meer dan duizend doden vielen, allemaal intrastatelijk waren.²⁶ Deze conflicten kenmerken zich veelal door grove schendingen van de mensenrechten, waarbij burgers het slachtoffer zijn van zowel statelijk als niet-staatelijk geweld.

Veelheid van actoren

Het belang van aandacht voor de actoren van geweld in deze vooral intrastatelijke conflicten wordt onderstreept in het *Human Security Report 2005*. Daaruit blijkt dat de aard van oorlogsvoering in de laatste tien tot vijftien jaar is gewijzigd. Het merendeel van de oorlogen zijn *low intensity*-conflicten, die veelal plaats vinden in arme landen en uitgevochten worden door relatief kleine, slecht getrainde en licht bewapende strijdkrachten. In dergelijke conflicten wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van kindsoldaten, paramilitaire groepen en particuliere militaire firma's.²⁷ Deze firma's worden ook ingehuurd door transnationale bedrijven die betrokken zijn bij de exploitatie van hulpbronnen, zoals olie, mineralen of hout.²⁸

In falende en gemarginaliseerde staten met belangrijke economische hulpbronnen is een veelheid van actoren actief en dient de aandacht niet exclusief gericht te zijn op de staat als men de veiligheid en het welzijn van de mensen in die landen wil beschermen. Die actoren bevinden zich ook in onze samenleving en zij kunnen van groot belang zijn voor de bescherming van de veiligheid van mensen in gebieden waar de hulpbronnen ontgonnen of gewonnen worden, zo is in de jaren negentig gebleken uit de discussie van Pax Christi en Amnesty International met Shell International naar aanleiding van de betrokkenheid van Shell bij veiligheidsvragen in onder andere Nigeria en Soedan.

²³ Ibid X, p. 67

²⁴ A Human Security Doctrine for Europe, The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, Barcelona, 15 September 2004

²⁵ Deze principes zijn: het primaat van de mensenrechten; een duidelijke politieke autoriteit; multilateralisme; een bottom-up benadering; een regionale focus; gebruik van legale instrumenten; proportioneel geweldgebruik.

²⁶ SIPRI Yearbook 2005. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford, Oxford University Press, p. 83.

²⁷ Human Security Report 2005, Liu Institute for Global Issues, Vancouver, BC, Canada, p. 34-39

²⁸ Michael T. Klare, Resource Wars, The New Landscape of Global Conflict, Henry Holt and Company, New York, 2001, p. 195

Terrorisme en eigen veiligheid eerst

De aandacht voor niet-statelijke actoren van geweld is beduidend toegenomen sinds de *war on terror* is begonnen na 11 september 2001. Hoewel men aan de hand van statistische gegevens van mening kan verschillen over de vraag of het gevaar van terrorisme is toegenomen, is dat gevaar in de ogen van de politici en publieke opinie in het Westen veel groter geworden. De veiligheidsstrategie van de VS koppelt terrorisme bijvoorbeeld direct aan *failed states*, waar terreurnetwerken vrij spel zouden hebben.

Toch is de *war on terror* minder gericht op het versterken van de *human security* als wel op het voorkomen dat de veiligheid van de westerse samenlevingen en economieën in gevaar komt.

De oriëntatie op de eigen veiligheid en het feit dat recente terreuraanslagen veelal zijn gepleegd door islamitisch geïnspireerde radicale groepen en netwerken versterken in de westerse publieke opinie een negatieve houding ten opzichte van de islam. De wijze waarop de *war on terror* gevoerd wordt en de hoofdzakelijke aandacht voor eigen veiligheid roept in de islamitische wereld een sterk anti-westers sentiment op. De rol van religie, en meer in het algemeen van groepsidentiteit, in conflicten heeft mede daardoor in de laatste jaren weer meer aandacht gekregen. Daardoor is er ook meer aandacht voor de mogelijkheden om bij te dragen aan het voorkomen en oplossen van conflicten en aan het opbouwen van een vreedzame, stabiele en democratische orde waarin groepen met een verschillende etnische of religieuze identiteit samenwerken in het belang van de veiligheid van alle mensen en groepen in de samenleving.

De VN-top in 2005: magere erkenning van *human security*

De secretaris-generaal van de VN heeft de *human security*-aanpak omarmd in zijn rapport ten behoeve van de top van de wereldleiders in september 2005.²⁹ Hij bepleit een groot aantal maatregelen ter versterking van de *human security*, of zoals hij zegt, ter bevordering van de drie fundamentele rechten van mensen: het recht op *freedom from want*, *freedom from fear* en *freedom to live in dignity*. Deze maatregelen zijn erop gericht de verplichting van de wereldgemeenschap om *human security* te garanderen, vorm te geven.

De regeringsleiders hebben deze maatregelen slechts in beperkte mate in hun slotverklaring van de VN-top overgenomen. Vooral op het gebied van veiligheid en met name voor de VS was het belang van de eigen veiligheid en het recht die buiten de anderen om te beschermen groter dan het recht op *human security* van alle wereldburgers. Zo verklaren de regeringsleiders: "We therefore reaffirm our commitment to work towards a security consensus based on the recognition that many threats are interlinked, that development, peace, security and human rights, are mutually reinforcing, that no State can best protect itself by acting entirely alone and that all States need an effective and efficient collective security system pursuant to the purposes and principles of the Charter."³⁰ Wat *human security* betreft, komen ze dan ook niet verder dan: "We commit ourselves to discussing and defining the notion of *human security* in the General Assembly."³¹

Daarmee geven de wereldleiders in onvoldoende mate invulling aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het algemeen welzijn, het *common good*, van de universele burgergemeenschap.

In het debat over het toekomstige veiligheidsbeleid hoeven de secretaris-generaal en anderen die *human security* centraal willen stellen, zich niet te beperken tot het benadrukken van het morele belang en de wenselijkheid van die aanpak. Ze kunnen ook wijzen op de uitvoerbaarheid ervan en op de resultaten van een serie maatregelen en interventies van tal van actoren. Het *Human Security Report 2005* laat zien dat het aantal burgeroorlogen en het aantal slachtoffers daarvan sinds 1992 snel is afgenomen en dat dit mede te danken is aan een aanzienlijke toename van internationaal activisme. 'Since the end of the 1980s, the UN has spearheaded a remarkable, if often inchoate, upsurge in

²⁹ In larger freedom: towards development, security and human rights for all, VN, A/59/2005

³⁰ VN, A/60/L.1, no. 72

³¹ VN, A/60/L.1, no 143

conflict management, conflict prevention and post-conflict peacebuilding activities by the international community. The World Bank, donor states and a number of regional security organizations, as well as literally thousands of NGOs, have both complemented UN activities and played independent prevention and peacebuilding roles of their own.³²

Afsluitend kan worden vastgesteld dat het concept veiligheid, evenals het concept ontwikkeling, mede bepaald wordt door politieke ontwikkelingen op het wereldtoneel. Het einde van de Koude Oorlog en de terreuraanslagen van 11 september 2001 vormen daarbij twee belangrijke referentiepunten. Ook binnen het denken over veiligheid worden twee perspectieven gehanteerd, het statelijke perspectief en het perspectief van mensen en de gemeenschappen waartoe zij behoren. Hoewel deze perspectieven elkaar niet uitsluiten maar wederzijds versterken is het statelijke perspectief veelal dominant. Ook hier vinden alternatieve veiligheidsconcepten zoals *human security* en het nauw daarmee verbonden concept van *the responsibility to protect* hun oorsprong in het tekortschieten van staten en klassieke veiligheidsconcepten.

³² Human Security Report 2005, Liu Institute for Global Issues, Vancouver, BC, Canada, p.153

Hoofdstuk 4 Interventiemogelijkheden om *human security* te bevorderen

Inleiding

Bij de introductie van het begrip *human security* kon niemand vermoeden dat dit nieuwe veiligheidsconcept zoveel invloed zou hebben op de internationale politieke agenda. De internationale campagne om landmijnen uit te bannen³³, de Ottawa-conventie, en de oprichting van het Internationaal Strafhof zijn te herleiden tot de nieuwe *human security*-benadering. In landen als Canada en Japan vormt *human security* inmiddels de hoeksteen van hun internationale politiek. Beide landen behoren tot de prominentste voorvechters van *human security* als het leidende veiligheidsconcept binnen de buitenlandse politiek.

Human security als nieuw veiligheidsconcept is, zoals eerder aangegeven, vooral vernieuwend en uitdagend vanwege de wijze waarop het perspectief van burgers op veiligheid - niet in plaats van maar in aanvulling op het perspectief van staten - als uitgangspunt geldt. Burgers en gemeenschappen zijn het voornaamste referentieobject voor *human security*. Deze perspectiefwisseling is nauw verbonden met het inzicht dat een effectieve veiligheidspolitiek in een wereld die zich kenmerkt door globalisering en interdependentie de dieperliggende oorzaken van onveiligheid voor staten en burgers moet aanpakken. Juist door dit nieuwe perspectief op veiligheid zijn er nieuwe veiligheidsissues, zoals anti-persoonsmijnen en clustermunities, op de internationale politieke agenda verschenen. Het is tegen deze achtergrond dat ook armoede en andere thema's die nauw verbonden zijn met de ontwikkelingsagenda een plek hebben gekregen op de veiligheidsagenda.

Pax Christi President Mgr. A.H. van Luyn typeerde *human security* en de inherent hieraan verbonden verantwoordelijkheid voor de bescherming van burgers als het nieuwe paradigma in de internationale politiek.³⁴ In dit paradigma moet selectieve verontwaardiging plaatsmaken voor belangeloze betrokkenheid, waarbij het begrip veiligheid niet alleen betrekking heeft op staten maar vooral op mensen, waarbij het niet alleen gaat om fysieke veiligheid maar ook om sociaal-economisch welzijn, om respect voor de menselijke waardigheid, om bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden. Dit vraagt volgens bisschop Van Luyn niet alleen om geïntegreerde capaciteiten en geïntegreerde taken, maar ook om nieuwe partnerschappen.

Bij de invulling van haar eigen verantwoordelijkheid voor de bescherming van burgers omschrijft Pax Christi de *human security* die beschermd moet worden als de mate waarin de 'veiligheid van mensen op het spel staat' ofwel de mate waarin mensen 'vrij zijn van hardnekkige bedreigingen van de rechten van mensen, hun veiligheid, of zelfs hun leven'.³⁵

De verantwoordelijkheid van de wereldgemeenschap om deze veiligheid te beschermen geldt niet alleen voor gouvernementele actoren maar ook voor economische, culturele en andere non-gouvernementele actoren. Zij kunnen allen een positieve of negatieve invloed hebben op de mate van *human security*. Bij het ontwikkelen van strategieën is het daarom van belang te kijken naar de mogelijkheden van diverse actoren om bij te dragen aan de vergroting van *human security* en naar de mate waarin organisaties als Pax Christi kunnen helpen deze actoren de weg te laten vinden naar hun verantwoordelijkheid.

In welke contexten staat *human security* onder druk?

Een goede aansluiting van interventiestrategieën ter vergroting van *human security* op de context waarbinnen de veiligheid van burgers en gemeenschappen in gevaar is, vormt een kritische succes-

³³ Pax Christi Nederland behoorde tot de initiatiefnemers en participeerde in de internationale stuurgroep die het initiatief nam dat leidde tot een verdrag tegen landmijnen, het zogenoemde Ottawaverdrag.

³⁴ Mgr. A.H. van Luyn, Verantwoordelijkheid voor de bescherming van burgers, Nieuwe paradigma in de internationale politiek. Zie ook voetnoot 6.

³⁵ Dit is de definitie die de Canadese regering hanteert; www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp. Zie hoofdstuk 3 van deze notitie.

factor. Daarvoor is aan de hand van recente onderzoeken³⁶ een typologie van contexten gemaakt, waarin *human security* het meest in gevaar is. Deze typologie kan behulpzaam zijn bij het identificeren van de voornaamste bedreigingen van *human security*, het formuleren van interventiestrategieën ter vergroting van *human security* en het aangaan van partnerschappen daarbij.

Aansluitend op categorieën die in internationaal onderzoek worden gehanteerd, onderscheidt Pax Christi³⁷ de volgende vier contexten:

- staten in conflict;
- staten in wederopbouw na conflict;
- gemarginaliseerde staten;
- autoritaire staten.

Het gaat hier om typologieën die behulpzaam zijn bij de reflectie op een werkelijkheid die veel complexer is. De typologieën zijn niet scherp van elkaar te onderscheiden en vertonen in de werkelijkheid overlappingen.

Staten in conflict

Eind 2006 zijn in vijftien landen achttien conflicten gaande. In zeven landen betreft dat ernstige conflicten met veel slachtoffers en schade, in acht landen minder ernstige of *low intensity* conflicten.³⁸ In acht landen is er een open etnisch conflict, waaraan vaak miskenning van de rechten van culturele en/of religieuze minderheden ten grondslag ligt. In zes landen gaat het om een civiel conflict, waarbij controle over natuurlijke hulpbronnen en/of over de staat een grote rol speelt.

In de meeste landen is de oorsprong van het conflict of de conflicten intrastatelijk. De effecten van deze interne conflicten zijn echter vaak grensoverschrijdend. De voorbeelden van Soedan en de Democratische Republiek Congo spreken wat dit betreft duidelijke taal. Het is dan ook niet verrassend dat de kans op conflicten en politieke instabiliteit groter is in landen met burens waarin grote civiele of etnische conflicten gaande zijn.³⁹ De oorlogen in Irak en Afghanistan maken duidelijk dat oorlogen tussen staten niet de wereld uit zijn. Dit zijn voorbeelden van conflicten waarin bevordering van *state security* een deel is van de verantwoordelijkheid om de *human security* te vergroten.

De landen waarin gewelddadige conflicten worden uitgevochten zijn voor het overgrote deel (elf van de vijftien landen) falende of zwakke staten. De overheid is in dat soort landen niet bereid of in staat de *human security* van de eigen burgers te garanderen en brengt haar vaak zelfs bewust in gevaar.⁴⁰ Deze landen hebben vrijwel zonder uitzondering een lang verleden van conflicten, en ook de huidige conflicten zijn in de meeste landen al meer dan tien jaar gaande. Het is dan ook moeilijk een duurzame oplossing te vinden voor veel van deze conflicten. Meer economische hulp zal de meeste landen in conflict niet helpen. Immers, slechts drie van deze landen staan in het onderste deel van de *Human Development Index* (HDI)⁴¹ en behoren dus tot de minst ontwikkelde landen. Negen landen zitten in het middensegment van de index. De relatie tussen conflict en (onder)ontwikkeling lijkt ingewikkelder dan vaak gedacht wordt.

³⁶ Met name: - Breaking the Conflict Trap: Civil war and Development Policy, World Bank, Washington 2003; <http://econ.worldbank.org>, geraadpleegd op 10-11-2006
- Political Instability Task Force; Phase IV Findings, November 18, 2003; <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/pitfp4.htm>; geraadpleegd op 10-11-2006

³⁷ Deze context typologieën vormden tevens een belangrijk uitgangspunt in het Strategisch Meerjarenplan 2007-2010 van het samenwerkingsverband IKV Pax Christi.

³⁸ Bron: Monthly. G. Marshall, Major Episodes of Political Violence 1946-2006, Center for Systemic Peace; updated 14 October 2006. <http://members.aol.com/cspm/mgm/warlist.htm>; geraadpleegd op 10-11-2006; de karakterisering ernstig en minder ernstig is ontleend aan Marshall; Zie tabel 1 voor een overzicht van de landen waarin de conflicten gaande zijn.

³⁹ Political Instability Task Force Report, Phase IV Findings, a.w., p. 33

⁴⁰ Zie: Foreign Policy and the Fund for Peace, The Failed States Index, Mei/juni 2006

<http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex2006.php>; geraadpleegd op 10-11-2006

⁴¹ Zie Human Development Report 2006, Table 1 *Human Development Index*, p.283-286. Van Afghanistan, Irak en Somalië kon geen score berekenend worden. Zie <http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR06-complete.pdf>



	Land	Sinds	Intensiteit	Type	HDI	FSI
Hoge intensiteit	Irak ^b	2003	6	Interstatelijk	??	4
	Somalië ^b	1988	5	Civiel	??	7
	DR-Congo ^{a b}	1996	5	Civiel	167	2
	Soedan ^b	2003	5	Etnisch	141	1
	Sri Lanka ^b	1983	5	Etnisch	93	25
	Birma ^b	1948	4	Etnisch	130	18
	Colombia ^b	1984	4	Civiel	70	27
Lage intensiteit	Afghanistan ^b	2001	3	Interstatelijk	??	10
	India	1952	2	Etnisch en civiel	126	93
	Thailand	2004	1	Etnisch	74	79
	Pakistan ^b	2001	1	Etnisch	134	9
	Haïti ^{a b}	2004	1	Civiel	154	8
	Nigeria ^{a b}	1997	1	Etnisch	159	22
	Turkije	2004	1	Etnisch	92	82
	Saoedi-Arabië	2003	1	Civiel	76	73

Tabel 1. Staten in conflict (bron Marshall 2006⁴², HDI 2006, FSI 2006)

^a Landen die tot de categorie *low human development* behoren

^b Landen die tot de topcategorie (de eerste 28) van falende staten behoren

?? Geen gegevens beschikbaar

1. Bij de *Human Development Index* (HDI) en de *Failed States Index* (FSI) gaat het om de plaats van het land op de ranglijst. Bij de HDI betekent een hogere plaats een hogere *Human Development*. Bij de FSI betekent een hogere plaats dat een staat meer kenmerken heeft van een gefaalde staat.
2. In verschillende landen, zoals Soedan, zijn tientallen jaren verschillende conflicten geweest. Het genoemde jaartal in de tweede kolom betreft het laatst gestarte en nog niet beëindigde conflict. In het geval van Soedan is dit Darfur.

⁴² Monthly. G. Marshall, Major Episodes of Political Violence 1946-2006, Center for Systemic Peace; updated 14 October 2006. <http://members.aol.com/cspmngm/warlist.htm>

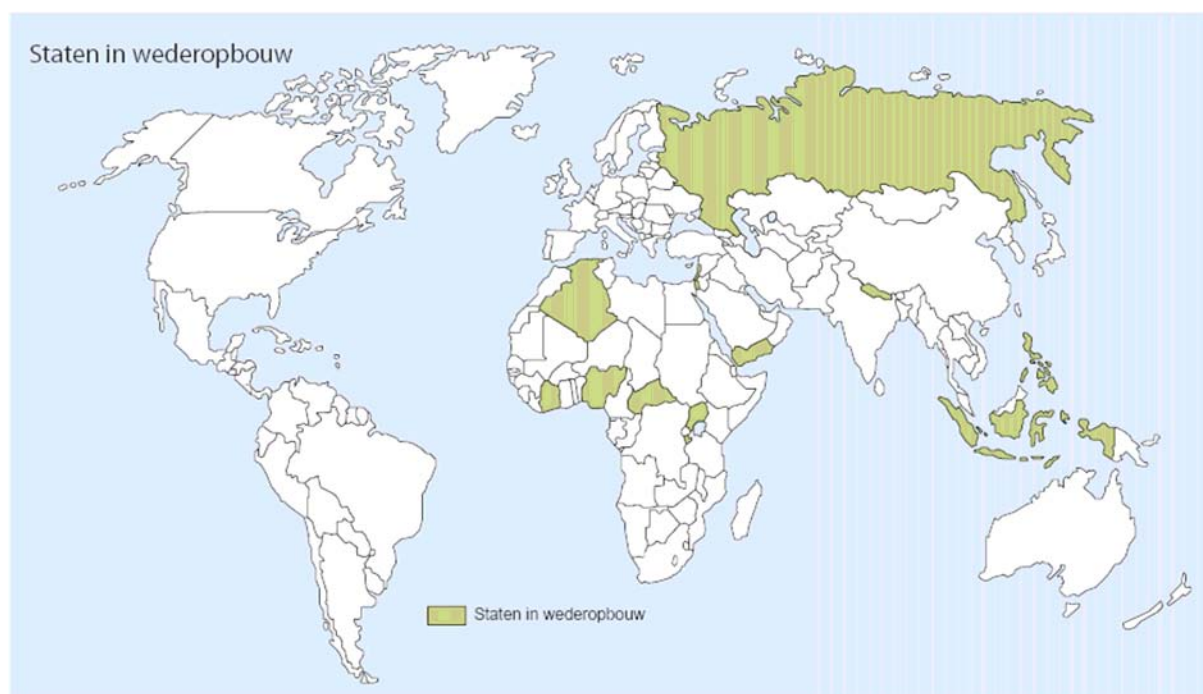
3. In India en Pakistan zijn in 2006 meerdere conflicten gaande. In de tweede kolom zijn de oudste conflicten die nog gaande zijn weergegeven. In India is dat het etnische conflict rond Assam dat in 1952 begon. Tevens is er sinds 1990 een etnisch conflict in Kasjmir en sinds 2001 een civiel conflict tussen Maoïstische rebellen en de regering. In Pakistan is het oudste nog gaande conflict in 2001 gestart rond de Ahmadijs. In 2004 startte een etnisch conflict met de Pashtuns.

Staten in wederopbouw na conflict

Landen met een meer of minder recent conflictverleden lopen een hoog risico opnieuw in conflict te vervallen. Deze landen worden ook gemakkelijk een gemarginaliseerde staat met weinig kans op ontwikkeling en veel kans op conflict. Slechts weinig overheden van staten in wederopbouw na conflict slagen erin succesvolle ontwikkelingslanden te worden en een stabiele democratische staat op te bouwen, en dus een beleid te voeren met goede zorg voor de *human security* van de eigen bevolking. Dat duidt niet alleen op falen van deze overheden, maar ook op falen van de internationale gemeenschap om hen adequate steun te verlenen.

Tot de staten in wederopbouw na conflict behoren zes landen waar het conflict tot medio 2006 aanzienlijk in intensiteit is afgenomen en wellicht beëindigd wordt en zes landen waar het conflict sinds 2003 is beëindigd.⁴³ In deze dertien landen ging het om drie ernstige en negen minder ernstige conflicten. De aard van de conflicten was vergelijkbaar met die bij de landen in conflict: zes etnisch, vijf civiel en één interstatelijk (Israël – Libanon/Hezbollah).

Ongeveer de helft, zes van de dertien, zijn zwakke, falende staten. De meerderheid (acht) behoort tot het middensegment van de *Human Development Index*. Slechts vier maken deel uit van de groep minst ontwikkelde landen. Deze vier landen hebben tevens de kenmerken van slecht bestuur.⁴⁴ Een combinatie die doet vrezen dat het conflict weer snel kan opblazen. In het algemeen geldt dat de grens van 'net beëindigd conflict' van beperkte waarde is. Onderzoek geeft aan dat landen tien tot vijftien jaar zonder conflict geweest moeten zijn om de kans op terugval in geweld minimaal te maken.⁴⁵



⁴³ Marshall, a.w.

⁴⁴ Deze landen zijn: Jemen, Burundi, Ivoorkust, Centraal Afrikaanse Republiek

⁴⁵ Breaking the Conflict Trap, a.w., p. 167-169

Land	Sinds	Intensiteit	Type	HDI	FSI
Rusland (Tsjetsjenië)	1999	4	Etnisch	65	43
Filippijnen	1972	3	Etnisch	84	68
Oeganda ^b	1986	2	Etnisch	145	21
Nepal ^b	1996	2	Civiel	138	20
Israël – Palestijnse gebieden	1965	2	Etnisch	23	67
Jemen ^{a b}	2004	1	Civiel	100	??
				150	16

Tabel 2. Staten waarbij de intensiteit van het conflict afneemt (bron Marshall 2006, HDI 2006, FSI 2006)

Land	Sinds	Einde	Intensiteit	Type	HDI	FSI
Algerije	1991	2004	4	Civiel	102	72
Burundi ^{a b}	1993	2005	4	Etnisch	169	15
Ivoorkust ^{a b}	2000	2005	2	Civiel	164	3
Centraal Afrikaanse Republiek ^{a b}	2001	2003	1	Civiel	172	13
Indonesië (Atjeh)	1997	2005	1	Etnisch	108	32
Israël – Libanon	2006	2006	1	Interstatelijk	23	67
					78	65

Tabel 3. Conflicten die na oktober 2003 zijn geëindigd. Deze hebben een verhoogd risico dat het conflict weer uitbreekt. (bron Marshall 2006, HDI 2006, FSI 2006)

- ^a Landen die tot de categorie low human development behoren.
^b Landen die tot de topcategorie (de eerste 28) van falende staten behoren
 ?? geen gegevens beschikbaar

Ook een aantal etnische conflicten in Nigeria werden in 2004 beëindigd, onder meer het conflict tussen christenen en moslims in het Noorden. Dat land is echter buiten deze opsomming gelaten omdat het conflict in het Zuiden doorgaat en Nigeria dus is opgenomen in de categorie van landen in conflict.

Gemarginaliseerde staten

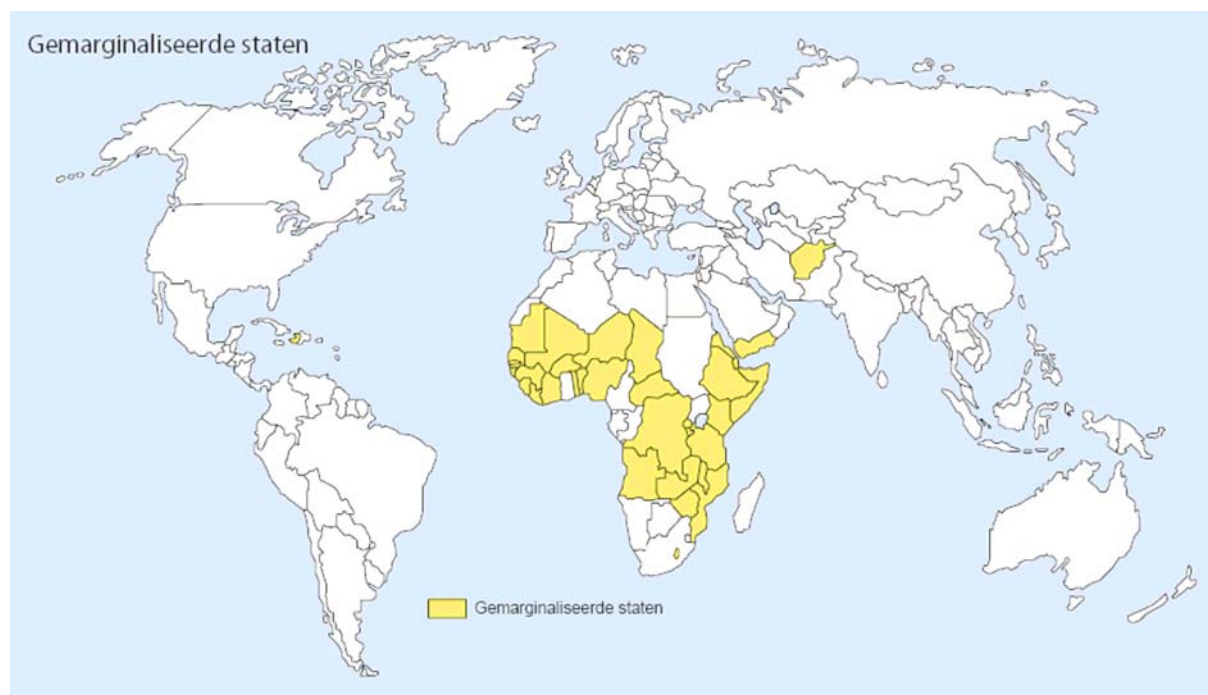
Gemarginaliseerde landen, ofwel landen aan de onderkant van de ontwikkelingsladder, lopen na de landen met een recent conflictverleden het hoogste risico op oorlog.⁴⁶ Dat gevaar wordt duidelijk als men kijkt naar het conflictverleden van de 31 minst ontwikkelde landen in de *low human development* categorie uit het *Human Development Report 2006*. Van deze landen waren er eind 2006 drie in conflict en acht nog geen vijf jaar conflictvrij.⁴⁷

Gemarginaliseerde landen behoren minder vaak tot de landen met zwak en falend bestuur dan staten in conflict of in wederopbouw. Waar lage ontwikkeling en zwak bestuur samengaan stijgt gevoeligheid voor conflict beduidend en daalt bijgevolg het perspectief op goede *human security*. Veertien van de gemarginaliseerde landen zitten ook in de categorie van zwakke, falende staten. Deze veertien landen hebben zonder uitzondering een heden of verleden van conflicten: drie zijn in oorlog, zeven nog geen vijf jaar zonder conflict. In gemarginaliseerde landen met een wat beter bestuur is het gevaar van conflict aanzienlijk kleiner.⁴⁸ Werken aan de verbetering van de kwaliteit van het bestuur helpt gemarginaliseerde landen de kans op conflict kleiner en de kwaliteit van de *human security* groter te maken.

⁴⁶ Breaking the Conflict Trap, a.w., p. 109

⁴⁷ Zie tabel 4 voor een overzicht van deze landen, hun conflictverleden, plaats op de ontwikkelingsladder en op de index van falende staten.

⁴⁸ Dertien van deze landen hebben kwalitatief een wat beter bestuur, maar zijn nog steeds in gevaar volgens de Failed States Index; slechts één van deze landen is minder dan vijf jaar conflictvrij.



Conflict Historie	Land	HDI	FSI
0 – 5 jaar zonder conflict	DR Congo ^a	167	2
	Nigeria ^a	159	22
	Jemen ^a	150	16
	Haïti ^a	154	8
	Guinee ^a	160	11
	Rwanda ^a	158	24
	Angola	161	37
	Ivoorkust ^a	164	3
	Burundi ^a	169	15
	C.A.R. ^a	172	13
	Siërra Leone ^a	176	17
5 – 10 jaar zonder conflict	Senegal	156	99
	Eritrea	157	54
	Ethiopië ^a	170	26
	Guinee-Bissau	173	46
	Mali	175	81
	Niger ^a	177	22
	Lesotho	149	??
10 – 15 jaar zonder conflict	Djibouti	148	??
	Kenia	152	34
	Tsjaad ^a	171	6
	Mozambique	168	80
	Tanzania	162	71
	Zambia	165	66
	Mauretanië	153	41
	Zimbabwe ^a	151	5

Conflict Historie	Land	HDI	FSI
Geen conflict verleden	Gambia	155	83
	Benin	163	90
	Malawi	166	29
	Burkina Faso	174	30
	Togo	147	38

Tabel 4. Gemarginaliseerde staten (bron Marshall 2006, HDI 2006, FSI 2006)

- ^a Gemarginaliseerde landen die tot de topcategorie van falende staten behoren
 ?? Geen gegevens beschikbaar

Wellicht horen ook Afghanistan en Somalië tot de categorie minst ontwikkelde landen, maar UNDP had geen gegevens en heeft ze daarom niet in de index opgenomen.

Autoritaire staten

Een categorie van landen waarin *human security* in gevaar is en geschonden wordt, krijgt in de recente literatuur weinig aandacht omdat er vaak geen sprake is van grootschalig intern geweld. Dit betreft dictatoriaal of autoritair bestuurd landen. In 2002 kenden 37 landen een sterk autoritair of autocratische regime waarin geen enkele vorm van politieke competitie was.⁴⁹ De afwezigheid van grootschalig geweld in de overgrote meerderheid van deze landen is mede het gevolg van repressie en grootschalige schending van de rechten van de mens door de overheden en niet het resultaat van grote zorg voor de *human security*.

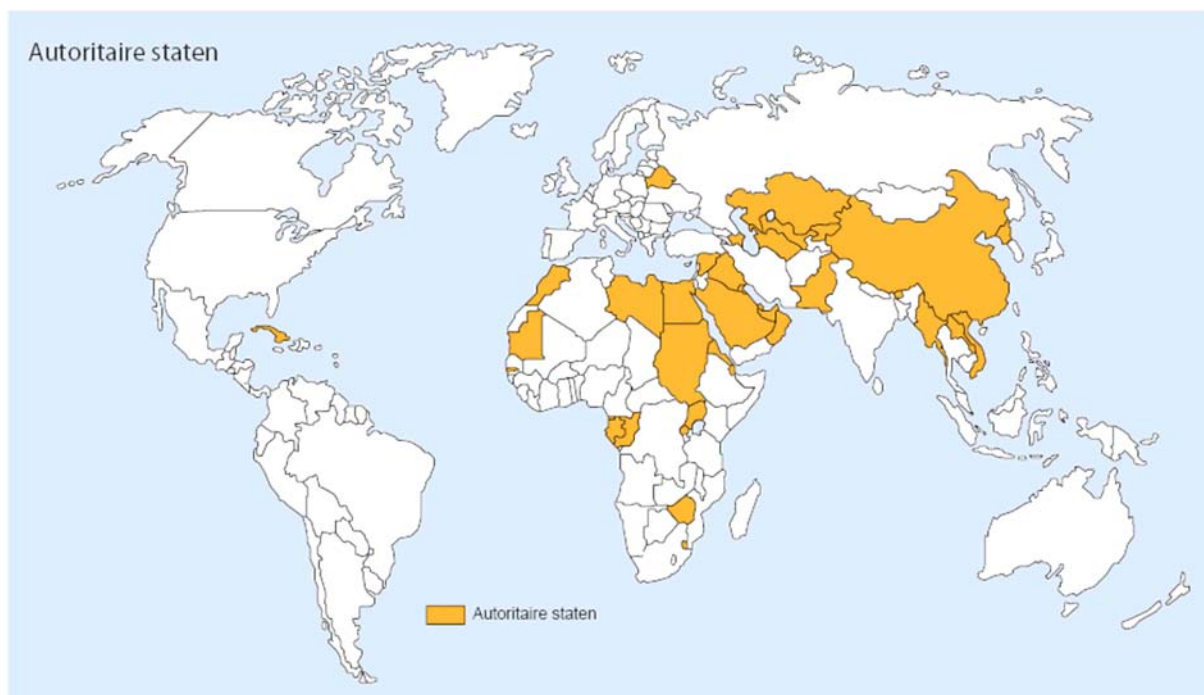
In autoritaire landen met een hoog ontwikkelingsniveau gebruikt de overheid naast repressie ook geld en voorzieningen om instabiliteit en geweld te onderdrukken. In autoritaire landen met een laag inkomen is er vaak geen alternatief voor het zittende regime en is repressie het enige middel dat wordt toegepast. Zowel het ontbreken van een alternatief als de repressie dragen eraan bij dat slechts twee van deze vijf autoritaire staten met een laag inkomen behoort tot de falende staten.⁵⁰

Burgers in autoritaire staten met een middenniveau van ontwikkeling hebben in bijna de helft van de gevallen – tien van de drieëntwintig – te maken met een falende staat. In die landen is er vanwege het hogere niveau van ontwikkeling iets te verdelen, maar is het politiek systeem er niet op ingericht de verschillende bevolkingsgroepen daarin te laten delen. De vijf gewelddadige conflicten die gaande zijn in autoritaire staten komen (met uitzondering van Saoedi-Arabië) voor in dit soort staten met een middenniveau van ontwikkeling en een hoog niveau van slecht en falend bestuur. Het geweld is in deze landen vaak een reactie op protest van groepen in de samenleving die door het regime buitengesloten worden van de welvaart en de macht. Gewelddadige conflicten in autoritaire staten komen vaker voor als er sprake is van officiële discriminatie van minderheden, het regime een ideologie van uitsluiting hanteert en de elite uit een specifieke etnische of religieuze groep afkomstig is.⁵¹

⁴⁹ Political Instability Task Force Report, Phase IV Findings, a.w., p. 48; zie tabel 5 voor een overzicht van deze landen.

⁵⁰ Dit betreft Rwanda en Zimbabwe

⁵¹ Political Instability Task Force Report, Phase IV Findings, a.w., p. 89-110



Land	Autocratie score	HDI	FSI
Qatar ^a	10	46	??
Saoedi-Arabië	10	76	73
Irak ^c	9	??	4
Noord-Korea ^c	9	??	14
Oezbekistan ^c	9	113	23
Swaziland	9	146	??
Turkmenië	9	105	45
Bhutan	8	135	39
Oman ^a	8	56	??
Verenigd Arabische Emiraten ^a	8	49	??
Azerbeidjaan	7	99	61
Bahrein ^a	7	39	??
Birma ^c	7	130	18
China	7	81	57
Cuba ^a	7	50	62
Eritrea ^b	7	157	54
Koeweit ^a	7	33	105
Laos	7	133	40
Libië	7	64	95
Syrië	7	107	33
Vietnam	7	109	70
Wit-Rusland	7	67	50
Zimbabwe ^{b c}	7	151	5
Egypte	6	111	31
Kazakstan	6	79	88
Mauritanië ^b	6	153	41
Marokko	6	123	76
Soedan ^c	6	141	1
Equatoriaal Guinee	5	120	52
Gambia ^b	5	155	83

Land	Autocratie score	HDI	FSI
Pakistan ^c	5	134	9
Congo-Brazzaville	4	140	??
Gabon	4	124	84
Oeganda ^c	4	145	21
Rwanda ^{b c}	4	158	24
Singapore ^a	4	25	133
Kirzigië ^c	3	110	28

Tabel 5. Autoritaire staten (bron: Political Instability taskforce 2003, HDI 2006, FSI 2006)

- ^a Landen met een hoge *Human Development*.
^b Landen met een lage *Human Development*
^c De tien landen die in de hoogste categorie van falende staten zitten
?? Geen gegevens beschikbaar
– Autocratie score: 10 het meest autocratisch, 1 het minst
– In Birma, Irak en Soedan zijn ernstige conflicten gaande. In Pakistan en Saoedi-Arabië zijn minder ernstige conflicten gaande en in Oeganda een aflopend conflict.

Soort context landen	Dimensies human security		
	Slecht bestuur	Intensiteit geweld	Economische ontwikkeling
	% in hoogste groep <i>Failed States Index</i> 2006	% in conflict in 2006	% in laagste groep <i>Human Development</i> <i>Index</i> 2006
Staten in conflict (n=15)	73	100	20
Staten in wederopbouw na conflict (n=13)	46	46	31
Gemarginaliseerde staten (n=31)	45	10	100
Autoritaire staten (n=37)	27	14	14

Tabel 6. Schematisch overzicht van de vier contexten waarin *human security* het meest in gevaar is.

Interventies in etnische conflicten en conflicten over hulpbronnen

De bedreigingen van *human security* en bijgevolg de wijze waarop diverse actoren daarop kunnen reageren, verschillen niet alleen in autoritaire, gemarginaliseerde, zwakke en falende staten en in succesvolle ontwikkelingslanden. Ze verschillen ook in etnische conflicten of in conflicten waarbij het gaat om de controle van economische hulpbronnen en vooral (waar het vaak over gaat) grondstoffen.

In etnische oorlogen is vrijwel altijd sprake van ernstige discriminatie en uitsluiting van een bevolkingsgroep. Deze oorlogen komen met name voor in landen met een zwakke democratie, een beduidende etnische diversiteit en discriminatie van etnische minderheden door de overheid.⁵² Aandacht

⁵² Political Instability Task Force, a.w., p. 80

voor de rechten van minderheden is dan ook een van de aanbevelingen voor dit soort conflicten van het *International IDEA* rapport over democratisering en *human security*.⁵³

Etnische verschillen gaan vaak gepaard met religieuze verschillen. Dus raken ook religieuze organisaties en instituties betrokken bij zowel het legitimeren van geweld of repressie als bij het bouwen van bruggen en het bevorderen van samenwerking tussen de diverse bevolkingsgroepen.

Bij conflicten over hulpbronnen - de zogenoemde *resource wars* - is veelal een groot aantal actoren betrokken, zowel in het land waar de grondstoffen worden geëxploiteerd als in de internationale en met name westerse wereld.⁵⁴ De grondstoffen waarover conflicten ontstaan, zijn vaak olie en gas. Maar het kan ook gaan om diamanten, mineralen zoals uranium, kobalt en bauxiet of om hout en water. In vrijwel alle gevallen zijn grote multinationale ondernemingen en banken betrokken bij het winnen en verhandelen van deze grondstoffen en dus ook bij de conflicten in het land van herkomst. Daarnaast is het vaak niet alleen de regering die bij conflicten betrokken is, maar spelen ook gewapende guerrillagroepen, criminele organisaties, regionale krijgsheren en buurlanden een rol.

In conflictgebieden gaat etnische discriminatie vaak samen met toegang tot de winsten die voortvloeien uit de controle over de grondstoffen. Etnische conflicten kunnen eindigen in *resource wars* en *resource wars* kunnen etnische tegenstellingen vergroten.

In de diverse contexten is het van belang na te gaan of culturele en economische actoren een rol spelen in de bedreigingen van *human security* die het gevolg zijn van etnische conflicten of *resource*-conflicten. Daarnaast moet worden nagegaan hoe deze actoren op hun verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken om de *human security* te beschermen.

De relatie ontwikkeling, democratie en conflict in de vier contexten nader bezien

Uit het overzicht blijkt dat landen in conflict en landen die net een conflict achter de rug hebben in overgrote meerderheid te maken hebben met falend en slecht bestuur en veel minder vaak met economische onderontwikkeling. In gemarginaliseerde en autoritaire landen komt slecht bestuur veel minder vaak voor. Onderontwikkeling is er per definitie altijd in gemarginaliseerde landen, maar ook in enkele autoritaire landen.

Het is niet te verwachten dat een combinatie van sociaal-economische ontwikkeling en democratie-opbouw, de twee strategieën om *human security* te versterken die vaak in één adem genoemd worden,⁵⁵ in alle contexten zal werken om conflicten op te lossen, te voorkomen of vrede op te bouwen en *human security* te versterken.

De relatie tussen conflict, ontwikkeling en democratie is complex, zo blijkt ook uit onderzoek van de Noorse polemoloog Hegre⁵⁶. Hij laat zien dat alleen in democratische landen bij meer economische ontwikkeling de kans op conflict kleiner wordt en dat alleen bij midden- en hoogontwikkelde landen versterking van de democratie het risico van conflict verder verkleint.

⁵³ Democracy, conflict and human security, a.w., zie met name hoofdstuk. 3: Democratic practice: managing power, identity and difference, pp. 77-110

⁵⁴ Michael T. Klare, *Resource wars; the new landscape of global conflict*, Metropolitan Books, New York, 2001, p.213-226

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld: Commission on Human Security, *Human security now*, New York 2003, p. 58;

<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>; geraadpleegd op 10-11-2006

Meer nadruk op ontwikkeling legt het UN Millennium Project in het rapport *Investing in development; a practical plan to achieve the millennium development goals*; (zie met name hs. 12 *Strategies for countries affected by conflict*) uit 2005; <http://www.unmillenniumproject.org/reports/index.htm>; geraadpleegd op 10-11-2006

Meer nadruk op democratisering legt de Political Instability Task Force, a.w., p. 3 – 4;

Sterke nadruk op democratisering legt het recente rapport van International IDEA, *Democracy, conflict and human security: Pursuing Peace in the 21st Century*, International IDEA, Stockholm, 2006;

http://www.idea.int/publications/dchs/dchs_vol1.cfm; geraadpleegd op 10-11-2006

⁵⁶ Håvard Hegre, *Disentangling Democracy and development as determinants of armed conflict*, p. 35-37

http://www.prio.no/page/Publication_details/9429/40692.html?PHPSESSID=eec15bd2a642eb8551a71becc249bed5; geraadpleegd op 10-11-2006

Deze bevindingen wijzen erop dat in de gemarginaliseerde landen ontwikkeling – tot de middencategorie van ontwikkeling – er eerst voor moet zorgen dat het risico van conflict kleiner wordt. Vervolgens dient versterking van de democratie ervoor te zorgen dat de kans nog kleiner wordt.

Van de landen in conflict en van de post-conflictlanden behoort de meerderheid al tot de landen met een middeninkomen en dient dus vooral gewerkt te worden aan versterking van de democratie en de rechtsstaat. Daar wijst ook hun plaats in de *Failed States Index* op.

Bij de autoritaire landen is er volgens het onderzoek van Hegre geen verband tussen ontwikkeling en conflict.

Ook uit het schematische overzicht volgt voor deze landen geen eenduidige strategie.

In het algemeen neemt de kans op een succesvolle transitie van autocratie naar democratie af als de economie groeit en toe als het economisch slechter gaat. Als het economisch slechter gaat, neemt echter ook de kans toe dat een beginnende democratisering teruggedraaid wordt. Ook etnische spanningen zorgen vaak voor een terugval in een autoritair systeem.⁵⁷

Sinds de jaren tachtig groeit het aantal democratische landen en neemt het aantal autocratieën sterk af.⁵⁸ De ontwikkeling richting democratie gaat dus door en het ligt ook daarom voor de hand de nadruk bij de categorie van autoritaire landen te leggen op bevorderen van democratie, rechtsstaat en respect voor mensenrechten en rechten van minderheden.⁵⁹

Samenhang tussen veiligheid, ontwikkeling en democratisering?

- In staten in conflict: veiligheid is voorwaarde voor democratisering en duurzame ontwikkeling.
- In wederopbouw na conflict: veiligheid, ontwikkeling en democratisering versterken elkaar over en weer.
- In marginale staten: ontwikkeling is in het algemeen voorwaarde voor duurzame vrede, maar democratisering is nodig voor veiligheid en ontwikkeling als deze landen een zwak of falend bestuur kennen.
- In autoritaire staten: veiligheid, democratisering en ontwikkeling hebben een ambigue relatie. Bij minder ontwikkeling stijgt de kans op vreedzame transitie naar democratie, bij een eerste poging tot democratisering het gevaar van minder veiligheid.

Strategieën om *human security* te bevorderen: interventiemogelijkheden in de vier contexten

Welke interventies gericht op het bevorderen van *human security* kan Pax Christi, zo nodig in samenwerking met andere actoren, ondernemen? De interventiestrategie hangt af van het type context. Uiteraard kan deze verkenning niet compleet zijn. De verkenning richt zich op het identificeren van dominante interventiestrategieën, samenwerkingsmogelijkheden en uitdagingen waarmee organisaties als Pax Christi geconfronteerd worden.

Staten in conflict

Het is een bekende ervaring in de vredesbeweging maar ook in de internationale politiek dat zodra het gewelddadig conflict is uitgebroken de mogelijkheden om bij te dragen aan vrede geringer zijn dan in de fase voorafgaande aan of na afloop van het conflict. Zodra het geweld uitbreekt, dringen zich onvermijdelijk twee prioriteiten op: interventies die zich richten op het realiseren van veiligheid voor de bevolking en interventies die zich richten op beëindiging van het geweld.

In staten in conflict stelt Pax Christi de *human security* van burgers en gemeenschappen waar zij deel vanuit maken centraal. Tijdens gewapende conflicten zullen vredesorganisaties zich zo mogelijk samen met humanitaire organisaties inzetten voor de bescherming van burgers, in het bijzonder van

⁵⁷ Political Instability Task Force, a.w., p. 161-170

⁵⁸ Monty G. Marshall and Ted Robert Gurr (eds.), *Peace and Conflict 2005*, CIDCM, University of Maryland, 2005, p.16; http://www.cidcm.umd.edu/peace_and_conflict.asp; geraadpleegd op 10-11-2006

⁵⁹ Volgens *Peace and Conflict 2005* neemt discriminatie door overheden van etnische minderheden af. Het kwam in 1950 in 45% van de staten voor, in 2003 nog in 25%; a.w., p. 31

vluchtelingen en ontheemden. Daarbij zullen primair de conflictpartijen en betrokken nationale regeringen op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Zolang de nationale regering niet in staat of niet bereid is zijn eigen bevolking te beschermen zal er, onder verwijzing naar *the responsibility to protect*, een beroep gedaan worden op de internationale gemeenschap om onder strikte voorwaarden met politieke en militaire dwangmiddelen veiligheid te bieden.

De complexiteit van met name intra-statelijke conflicten stelt echter ook grenzen aan de mogelijkheden om met inzet van politieke en militaire dwangmiddelen van buitenaf veiligheid en vrede op te leggen. Vaak zijn burgers in staten in conflict voor hun veiligheid volledig afhankelijk van de conflictpartijen. Het schematisch overzicht geeft aan dat 73% van de staten in conflict falende staten zijn. In deze staten zijn burgers voor hun veiligheid vaak volledig op zichzelf aangewezen. In verschillende conflicten waar de staat faalt in het verschaffen van veiligheid, nemen lokale gemeenschappen zelf initiatieven om te voorzien in hun veiligheid. Deze initiatieven voor *community based security* verdienen ondersteuning.

In zogenoemde *resource wars* zijn naast overheden vaak organisaties van rebellen en criminelen actief. Zij zijn afhankelijk van geld dat ze krijgen via (illegale) handel in bijvoorbeeld olie, coltan, drugs of diamanten, via afpersing en kidnapping of van hun vrienden in de diaspora. Vredesorganisaties kunnen helpen de toegang van deze groepen tot de markt te beperken of af te snijden. Een geslaagd voorbeeld is het zogenaamde Kimberley-proces, een initiatief waarin de VN, overheden, private sector en NGO's samenwerken met het doel door middel van certificering een einde te maken aan de illegale handel in diamanten om daarmee de inkomsten van rebellengroeperingen te verkleinen. Soortgelijke certificeringsinitiatieven worden genomen op gebied van hout en zijn wellicht ook mogelijk in de Nigerdelta waar de inkomsten van het illegaal aftappen van olie in handen komt van criminelen die banden onderhouden met separatistische bewegingen.⁶⁰

In etnische conflicten is uiteraard een geheel andere benadering noodzakelijk. Interventies zullen zich hier veelal moeten richten op de positie van minderheden. Het is van belang hierbij niet slechts contacten te bevorderen tussen maar ook binnen de verschillende etnische groeperingen. Studies van onder andere John Paul Lederach⁶¹ wijzen er op dat de conflictgrenzen niet alleen horizontaal lopen tussen verschillende etnische gemeenschappen maar ook en soms vooral vertikaal, binnen gemeenschappen tussen lokale gemeenschappen, intermediaire organisaties en leiders aan de top. Vredesorganisaties kunnen een rol spelen bij het creëren van interfaces die contact en dialoog bevorderen tussen antagonistische groeperingen en minderheden toegang verschaffen tot internationale politieke fora en besluitvormers.

Samen met hun partners kunnen vredesorganisaties ervoor zorgen dat mogelijkheden verkend worden voor het beëindigen van het conflict langs de weg van onderhandelingen. Om geweld te beteugelen of te beëindigen is vaak dwangdiplomatie nodig. Daaraan kunnen vredesorganisaties in indirecte zin bijdragen door externe overheden ertoe aan te zetten deze instrumenten te gebruiken. Om dat te bereiken is vaak druk van de publieke opinie en media-aandacht nodig. Bovendien moeten de vredeskrachten uit het conflict een stem en de slachtoffers van het gebrek aan *human security* een gezicht krijgen. Daartoe is ook nodig dat de vredeskrachten in het conflictland met elkaar kunnen communiceren. Die communicatie is in tijden van openlijk geweld vaak uiterst beperkt omdat alle strijdende partijen belang hebben bij applaus en kritiek proberen te onderdrukken. Externe vredesorganisaties kunnen bijdragen aan de totstandkoming van communicatie tussen de vaak geïsoleerd opererende vredesgroepen in een conflictgebied en communicatie in de samenleving.

Samen met mensenrechtenorganisaties kan ervoor gezorgd worden dat schendingen van het oorlogsrecht, het humanitaire recht en van mensenrechten door alle strijdende partijen gerapporteerd worden en dat plaatselijke vredes- en mensenrechtenactivisten toegang krijgen tot internationale fora zoals de VN-mensenrechtencommissie. Ook kan eraan bijgedragen worden dat oorlogsmisdaden bij het Inter-

⁶⁰ Paul Collier, Development and Conflict, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, October 1st, 2004, p. 7-8

⁶¹ John Paul Lederach, Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997

nationaal Strafhof worden aangemeld en meer in het algemeen dat de cultuur van *impunity* voor misdaden tijdens conflicten doorbroken wordt.⁶²

In bijzondere omstandigheden kunnen organisaties als Pax Christi een actieve rol spelen bij het tot stand brengen van onderhandelingen of het realiseren van vredesakkoorden. In hoofdstuk 3 werd gewezen op de veelheid aan geweldsactoren in intrastatelijke conflicten. Overheden zijn niet altijd in staat diplomatieke en politieke contacten te leggen met niet-statelijke actoren. In Colombia kwam er dankzij bemiddeling door Pax Christi een vredesakkoord tot stand tussen de Colombiaanse overheid en de guerrillabeweging *Corriente Renovacion Socialista*. In Oeganda is dankzij bemiddeling van Pax Christi het Juba-vredesproces, waarin de Oegandese regering onderhandelt met de *Lord's Resistance Army* onder voorzitterschap van de vice-president van Zuid-Soedan en met ondersteuning van een door Pax Christi voorgezeten *resourcegroep*, tot stand gekomen. Vredesorganisaties als Pax Christi kunnen een actieve bemiddelaarsrol spelen mits zij beschikken over voldoende legitimiteit en expertise.

Staten in wederopbouw na conflict

De kans dat landen waarin een conflict beëindigd is binnen tien jaar opnieuw in oorlog vervallen is 50%.⁶³ Het realiseren van duurzame vrede na beëindiging van gewapende conflicten vergt daarom een langdurig commitment⁶⁴ en interventies die het gehele palet van vredesopbouwactiviteiten bestrijken.⁶⁵ Dat palet bestaat uit interventies gericht op veiligheid, op versterking van het sociaal-economische fundament voor duurzame vrede, op verbetering van de politieke infrastructuur en op hulp bij verzoening en gerechtigheid.⁶⁶

Interventies op het gebied van veiligheid hebben vooral betrekking op *Disarmament, Demobilization, Rehabilitation* (DDR) en *Security System Reform* (SSR): ontwapening, demobilisatie en reïntegratie van voormalige strijders en hervorming van de veiligheidssector. Deze interventies zullen veelal worden uitgevoerd door statelijke actoren met ondersteuning van gespecialiseerde organisaties. Deze organisaties zullen ook betrokken zijn bij noodzakelijke activiteiten op het gebied van mijnruiming zodat vluchtelingen en ontheemden veilig kunnen terugkeren en door landbouw eigen inkomsten kunnen genereren.

Een verleiding die weerstaan moet worden, is het besteden van veel geld aan de opbouw van een sterk(er) militair vermogen. Onderzoek wijst uit dat daarmee de kans op hernieuwd geweld aanzienlijk wordt verhoogd.⁶⁷ Ook gedwongen ontwapening van de bevolking is een heikel punt, zeker in situaties waarin de staat de veiligheid van zijn burgers niet kan garanderen. De helft van de staten in wederopbouw scoort hoog op de *Failed States Index*. In die landen kan de staat de veiligheid van burgers meestal niet garanderen. Organisaties als Pax Christi kunnen samen met hun partnerorganisaties een rol spelen bij het ontwerpen van strategieën voor vrijwillige ontwapening. Betrokkenheid van de civiele samenleving bij processen van DDR en SSR verhoogt de kans dat veiligheidsbeleid wordt ontwikkeld waarbij de belangen van mensen en hun gemeenschappen centraal staan.

Uiteraard zijn ook investeringen in het sociaal-economisch fundament voor duurzame vrede noodzakelijk. De onderzoekers van de Wereldbank pleiten voor interventies in deze landen die voor economische groei kunnen zorgen. Dat kan door een combinatie van beleidsveranderingen in het betrokken land, hulp van buiten en meer toegang tot de wereldmarkt. De belangrijkste beleidsveranderingen in deze landen dienen echter in de eerste jaren na het conflict meer gericht te zijn op politieke en sociale inclusie dan op verbetering van de macro-economische condities. De prioriteit van politieke en sociale inclusie laat de eigen samenleving en de buitenwereld – onder andere de eigen diaspora - zien dat vrede geen voorbijgaand belang is. Het is daarom ook van groot belang dat in deze fase de infrastructuur voor gezondheidszorg en onderwijs (weer) gaat functioneren. Kortom, de *human security* moet merk-

⁶² Zie ook Human security Now, a.w., p. 33

⁶³ Paul Collier, Development and Conflict, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, October 1st, 2004

⁶⁴ Zie ook: Breaking the conflict trap, a.w., p. 150-166

⁶⁵ Zie ook: Democracy, conflict and human security, a.w., hoofdstuk: 5 Democracy in war-torn societies, pp. 153- 191

⁶⁶ Towards a strategic Framework for Peacebuilding: Getting their act together, Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Oslo, 2004, p. 28; <http://www.dep.no/filarkiv/210673/rapp104.pdf>; geraadpleegd op 10-11-2006

⁶⁷ Breaking the conflict trap, a.w., p. 152

baar en duurzaam versterkt worden.⁶⁸ Tegelijkertijd blijkt dat ontwikkelingshulp in post-conflictlanden vooral positieve effecten heeft op de economische groei in de periode van 3 tot 7 jaar na beëindiging van het conflict. De noden zijn in de eerste jaren na beëindiging van het conflict hoog maar de absorptiecapaciteiten voor hulp ontbreekt in deze fase veelal. Ontwikkelingshulp sorteert, met andere woorden, vooral effect op het moment dat donoren deze hulp plegen af te bouwen.

Verbeteringen in de politieke infrastructuur zijn in post-conflictsituaties van groot belang. Vredesorganisaties kunnen hieraan een bijdrage leveren door steun te verlenen aan onafhankelijke media en aan civiele samenlevingsorganisaties die in onderlinge samenwerking de democratische ruimte in de samenleving kunnen vergroten en de rol van de rechtsstaat en de civiele samenleving kunnen versterken. Ook is ondersteuning van mensenrechtenorganisaties bij het verankeren en institutionaliseren van de rechtsstaat en de mensenrechten van groot belang, in het bijzonder na etnische of identiteitsgebonden conflicten.

Geforceerde democratisering van staten in wederopbouw na conflict is, zeker als er sprake is van lage inkomenslanden, niet zonder risico. Paul Collier toont in zijn onderzoeken aan dat in deze lage inkomenslanden democratisering de kans op oorlog alleen maar verhoogt. Vroegtijdige en vaak van buitenaf opgelegde verkiezingen dragen het risico in zich van politieke polarisatie en werken een *winner-takes-all*-situatie in de hand.⁶⁹

Op waarden gebaseerde organisaties als Pax Christi kunnen tevens een belangrijke bijdrage leveren aan verzoening en gerechtigheid. Vrede die tot stand is gekomen na inzet van dwangmiddelen of langs de weg van onderhandelingen is uiterst kwetsbaar. Vaak is het antagonisme tussen bevolkingsgroepen onderling of tussen voormalige conflictpartijen en lokale bevolkingsgroepen nog groot. De ervaring leert tevens dat niet alle conflictpartijen onderdeel zijn van op nationaal niveau overeengekomen vredesregelingen. In dergelijke situaties is er behoefte aan initiatieven op het gebied van waarheid en verzoening die nauw aansluiten bij de cultuur en traditie van betrokken bevolkingsgroepen.

Gemarginaliseerde staten

Het voorkomen van conflict is de belangrijkste taak in arme landen aan de onderkant van de ontwikkelingsladder die in vrede leven. De risico's voor een open conflict zijn in deze landen beduidend groter dan in meer succesvolle ontwikkelingslanden. Het is daarom van belang dat de vrede behouden blijft en duurzaam gemaakt wordt. Instrumenten ter verbetering van het sociaal-economische fundament en vervolgens de politieke infrastructuur kunnen ervoor zorgen dat er economische groei komt en dat er een politieke en juridische structuur ontstaat waarin goed bestuur, participatie van burgers en minderheden en de normen van de rechtstaat zoveel mogelijk gegarandeerd zijn.⁷⁰

Drie gevaren verdienen in deze categorie landen bijzondere aandacht.⁷¹

In de eerste plaats blijkt uit onderzoek dat het averechts werkt om via versterking van het militaire apparaat te proberen het risico van rebellie en geweld te voorkomen.⁷²

Vervolgens zijn veel landen in deze categorie afhankelijk van grondstoffen. Die kunnen een bron van inkomsten worden voor rebellen, bevorderen vaak corrupt bestuur, kunnen een aanleiding zijn voor regionale minderheden om voor afscheiding te gaan strijden en kunnen leiden tot plotselinge schokken in de inkomsten van het land. Interventies dienen erop gericht te zijn deze gevaren van grondstofafhankelijkheid te beteugelen en liefst te voorkomen.

⁶⁸ Ook de International IDEA studie maakt dit tot een centrale aanbeveling voor succes van een democratisering, Democracy, conflict and human security, a.w., zie met name: When democracy disappoints: the failure to deliver. p. 117-128

⁶⁹ Paul Collier, Development and Conflict, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, October 1st, 2004, p. 8-9

⁷⁰ Zie ook: Democracy, conflict and human security, a.w., zie hoofdstuk 4: When democracy falters, p. 113-151

⁷¹ Zie ook: Breaking the conflict trap, a.w, p. 125-140

⁷² Zie ook: ook het International IDEA rapport wijst op het gevaar van de "securitization of development", Democracy, conflict and human security, a.w., p.195

Op een directe manier kan dat door:

- De financiering van rebellen aan banden te leggen.
- Corruptie met grondstoffen te bestrijden en de geldstromen die gemoeid zijn met handel in grondstoffen transparant te maken, zowel in het land zelf als bij de internationale bedrijven en banken.
- Transparantie van geldstromen helpt ook om het gevaar van afscheiding van regio's waar grondstoffen gewonnen worden te verminderen. Tevens helpt deelname aan het landsbestuur dit risico te verkleinen.
- Prijsschokken te beheersen. Dit vergt de inzet van internationale financiële instellingen.

Een indirect instrument gericht op het beteugelen en voorkomen van deze gevaren van grondstofafhankelijkheid is ervoor te zorgen dat het land minder afhankelijk wordt van één inkomstenbron, met andere woorden door diversificatie van de economie. Dit wordt bevorderd door de stimulering van economische groei, verbetering van het sociaal-economisch beleid, internationale ontwikkelingshulp en betere toegang tot de internationale markten.

Het derde gevaar in gemarginaliseerde landen die nog in vrede leven komt voort uit dominantie in het landsbestuur van één etnische groep. Dit gevaar dreigt in circa de helft van de gemarginaliseerde landen waarin geen conflict gaande is. Verbetering van de politieke infrastructuur kan ervoor zorgen dat niet alleen de rechten van individuen maar ook die van minderheden gerespecteerd worden.⁷³

Deze categorie landen wordt dus geconfronteerd met een veelheid van gevaren, waarvoor specifieke oplossingen mogelijk zijn die de inzet vragen van veel verschillende actoren. Ontwikkelingsorganisaties dienen het voortouw te nemen waar de verbetering van de sociaal-economische infrastructuur aan de orde is. De uitdaging is om via interventies het sociaal-economische fundament te verstevigen en zo een bijdrage te leveren aan conflictpreventie. Voor organisaties als Pax Christi ligt er vooral een taak bij het verbeteren van de politieke infrastructuur in het land zelf en het voorkomen dat versterking van het militair vermogen als oplossing voor de gevaren gekozen wordt.

Repressieve autoritaire staten

In autoritaire staten kan de repressie zo sterk zijn dat mensen niet in opstand durven of kunnen komen tegen de grootschalige schending van hun recht op veiligheid en van hun mensenrechten. In dergelijke landen zijn de voornaamste interventiemogelijkheden de instrumenten ter verbetering van de politieke infrastructuur en wordt een veelheid van actoren aangesproken daaraan mee te werken. Vooral strategieën die zich richten op vergroting van politieke vrijheden en vergroting van de ruimte voor collectieve actie blijken een positieve bijdrage te leveren aan de transitie van autoritaire naar democratische staten.⁷⁴

Verzet vanuit de samenleving tegen de schendingen van de mensenrechten en tegen het regime is in deze landen bijna altijd verboden en mede daardoor veelal beperkt. Internationale organisaties voor mensenrechten en vrede komen op voor de rechten van de lokale activisten, proberen de repressieve en autoritaire regering tot de orde te roepen door de schending publiek te maken in de internationale publiciteit en bij de Mensenrechtencommissie van de VN. Ze oefenen druk uit op westerse regeringen om de betreffende regering bijvoorbeeld via sancties of het stoppen van economische steun onder druk te zetten en spreken westerse bedrijven aan die met zulke regimes zaken doen.⁷⁵

De eigen achterban van deze internationale organisaties voor mensenrechten en vrede en de samenlevingen waarin ze actief zijn, worden via educatie en acties betrokken bij deze mobilisaties en bij het opvoeren van druk op de gouvernementele en economische actoren in het Westen om hun verantwoordelijkheid voor de *human security* van de slachtoffers in deze repressieve staten waar te maken.

⁷³ Zie: Democracy, conflict and human security, a.w., zie met name hoofdstuk 3: Democratic practice: managing power, identity and difference, pp. 77-110

⁷⁴ Jay Ulfelder, Mike Lustik, Modeling Transitions to and from Democracy, Science Applications International Corporation (SAIC), August 22, 2005

⁷⁵ Zie Thomas Risse e.a., The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, Cambridge 1999

Uit onderzoek blijkt dat de overgang van autocratie naar democratie vooral het resultaat is van interne ontwikkelingen, in het bijzonder van collectieve actie van de civiele samenleving.⁷⁶ Daarom is het van belang samenwerkingsrelaties op te bouwen met oppositiekrachten die kunnen rekenen op steun in eigen samenleving.

Versterking van de internationale rectorde

Een groot aantal interventies gericht op het voorkomen van conflicten en het bevorderen van de *human security* wordt niet in het conflictgebied uitgevoerd maar in de internationale wereld. Internationale coalities van NGO's hebben eraan bijgedragen dat het verdrag tegen het gebruik van landmijnen tot stand kwam, kinderen niet langer voor militaire dienst gerekruteerd mogen worden en het Internationaal Strafhof functioneert.

Op het gebied van mensenrechten en humanitair recht zijn, dankzij de inzet van NGO's, de internationale normen en de monitoring daarvan aanzienlijk verbeterd. Dat werk dient voortgezet te worden omdat daarmee de basis wordt gelegd voor succesvolle interventies in lokale conflicten.

Het werk op dit internationale niveau dient ook voortgezet te worden omdat de internationale gemeenschap op een aantal vragen nog geen bevredigend antwoord heeft, terwijl interventie van die gemeenschap wel nodig of gewenst is. Dat geldt, zoals gezegd, ook voor de vraag wanneer een humanitaire interventie wenselijk en geoorloofd is, de vraag naar preventieve interventies, het internationale antwoord op internationaal terrorisme en de vraag hoe de internationale gemeenschap haar verantwoordelijkheid voor de bescherming van *human security* beter kan waarmaken. Pax Christi is in diverse van deze coalities actief en zet zich ook in voor betere antwoorden van de internationale gemeenschap op openstaande vragen en urgente problemen.

Coördinatie en samenwerking is nodig en moet beter

In alle contexten zijn interventies op meerdere gebieden nodig en is dus ook samenwerking en coördinatie geboden tussen externe gouvernementele en non-gouvernementele organisaties die op die gebieden werken. Tot die conclusie komt ook de commissie die onder leiding van Ogata en Sen een advies heeft uitgebracht aan de Secretaris-Generaal van de VN over versterking van *human security*.⁷⁷

De relatie tussen veiligheid, ontwikkeling en democratisering verschilt per context. Dat betekent dat de samenwerking tussen vredesbewegingen, ontwikkelingsorganisaties, humanitaire organisaties, mensenrechtenorganisaties en overheden sterk afhangt van het type context.

In staten in conflict speelt humanitaire hulp een positieve rol bij het verzachten van de gevolgen van het gebrek aan *human security*. In staten in conflict is vrede een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling. Humanitaire organisaties schrikken echter veelal terug voor geprononceerde oproepen tot bescherming van burgers of tot inzet van politieke of militaire dwangmiddelen voor de oplossing van conflicten. Humanitaire organisaties zijn vooral beducht voor verlies van hun neutraliteit of vanwege de afhankelijkheid van toestemming door conflictpartijen tot het verlenen van humanitaire hulp. In deze situaties zullen vredesorganisaties, die een meer politieke rol vervullen, het voortouw moeten nemen bij het politieke pleidooi voor veiligheid en vrede en waar mogelijk steun mobiliseren bij ontwikkelingsorganisaties. Internationale vredesorganisaties en overheden zijn doorgaans beter gepositioneerd voor het faciliteren van onderhandelingen. De samenwerking op het gebied van vredesonderhandelingen tussen overheden, vredesorganisaties en ontwikkelingsorganisaties staat nog in de kinderschoenen.⁷⁸

In gemarginaliseerde staten kunnen investeringen in het sociaal-economisch fundament voorkomen dat landen afglijden naar conflict. In deze context is ontwikkeling een voorwaarde voor duurzame

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Zie: Human Security Now, a.w., p. 60

⁷⁸ Zie: *Civil Society and Peacebuilding. Potential, Limitations and Critical Factors*. Social Development Department, Sustainable Development Network, Worldbank, December 20, 2006

vrede. Hier behoren ontwikkelingsorganisaties het voortouw te nemen. Ontwikkeling en investeringen in de politieke infrastructuur vormen hier de voorwaarden voor een duurzame vrede. Ontwikkelingsorganisaties zouden hun ontwikkelingsinterventies meer in functie van conflictpreventie kunnen plaatsen en voor de versterking van de politieke infrastructuur samenwerking kunnen zoeken met vredesorganisaties. De interventies van overheden en ontwikkelingsorganisaties zullen veelal een complementair karakter hebben.

Staten in wederopbouw na conflict vormen een context waar veiligheidsgerelateerde en ontwikkelingsgerichte interventies nauw op elkaar moeten worden afgesteld. In deze context is er sprake van een wederkerige relatie tussen veiligheid en ontwikkeling.

De samenwerking tussen vredesorganisaties en ontwikkelingsorganisaties zou moeten leiden tot een onderlinge afstemming van interventies en waar wenselijk tot een integrale benadering op basis van gemeenschappelijke strategische kaders. De praktijk laat echter zien dat die samenwerking nog lang niet vanzelfsprekend is. De werkwijzen en culturen van beide sectoren wijken van elkaar af en concurrentie op de subsidie- en fondswervingmarkt is niet altijd bevorderlijk voor samenwerking.

Ook het belang van samenwerking in wederopbouwlanden tussen externe civiele samenlevingsorganisaties en niet-gouvernementele organisaties en externe overheden wordt alom erkend maar is nog verre van vanzelfsprekend. Ook hier lijken verschillen in werkwijzen en culturen een belangrijke rol te spelen. In sommige situaties, zoals in Irak en Afghanistan, heeft wederopbouw een sterk politiek geladen karakter en een dominante militaire dimensie gekregen. Dat maakt de samenwerking tussen non-gouvernementele en gouvernementele actoren niet eenvoudiger. Meer in het algemeen blijkt vaak dat het statelijke perspectief op veiligheid en ontwikkeling tot andere politieke prioriteiten en strategieën leidt dan het menselijke perspectief op veiligheid en ontwikkeling.

In de context van autoritaire staten is er geen samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling. De hypothese van moderniseringstheoretici dat ontwikkeling zal leiden tot democratisering wordt door onderzoek ontkracht. Voor landen zonder democratische ervaring in het recente verleden neemt de kans op een vreedzame transitie van autocratie naar democratie af naar mate het inkomen per capita toeneemt. Anderzijds blijkt ook dat vergroting van de ruimte voor collectieve actie gericht op respect voor mensenrechtenorganisaties en bevordering van zeggenschap van de burgers een positieve bijdrage levert aan een vreedzame transitie naar democratie. Samenwerking en coördinatie tussen vredes- en mensenrechten heeft al in veel van dergelijke landen tot goede resultaten geleid. Wel blijkt in diverse situaties in het verleden en heden dat de gewenste samenwerking tussen regeringen onderling en tussen overheden en non-gouvernementele organisaties bij de ondersteuning van oppositionele krachten binnen autoritaire staten moeilijk en soms vrijwel onmogelijk is. Er is geen internationale consensus over de wijze waarop de vreedzame overgang naar democratie ondersteund kan worden. De strijd tegen het internationale terrorisme heeft dat gebrek aan consensus versterkt.

Hoofdstuk 5 Synthese

“Steeds duidelijker wordt dat vrede, veiligheid en ontwikkeling onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.”⁷⁹ Dit soort mantra’s klinken bij voortduring door in het beleid van overheden en non-gouvernementele organisaties. De samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling is echter eerder veelzijdig en complex dan duidelijk.

De erkenning van menselijke waardigheid als centrale waarde vereist een streven naar een sociale, politieke en economische ordening die is gebaseerd op de waardigheid en vrijheid van elke mens en die tot uitdrukking komt in vrede, gerechtigheid en solidariteit. In moreel opzicht vormen vrede en gerechtigheid - die het resultaat zijn van veiligheid en ontwikkeling - zowel de voorwaarden voor als de uitdrukking van menselijke waardigheid. Of, zoals *Populorum Progressio* het stelt, gerechtigheid is simpelweg een ander woord voor vrede.

In de politieke praktijk is de samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling echter meer gebaseerd op politieke en economische belangen en daarmee afhankelijk van actuele politieke ontwikkelingen. De samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling is daardoor in de politieke praktijk minder eenduidig en minder waardevast.

Tijdens de Koude Oorlog is er eerder sprake van disconnectie dan van samenhang tussen politieke prioriteiten en veiligheidsprioriteiten en ontwikkelingsdoelen. De internationale politiek richt zich primair op handhaving van de internationale vrede en veiligheid, dat wil zeggen op bescherming van de integriteit, soevereiniteit en vitale belangen van staten. Economische ontwikkeling en het welzijn van mensen lijken van ondergeschikt belang te zijn en behoren vooral tot de verantwoordelijkheid van nationale regeringen, daarbij ondersteund door multilaterale instellingen.

Na de Koude Oorlog manifesteren zich bedreigingen die niet het karakter hebben van interstatelijke conflicten maar van burgeroorlogen veroorzaakt en aangewakkerd door de uitwassen van globalisering en door slecht bestuur, etnische of religieuze tegenstellingen en structurele ongelijkheid, kortom door problemen die ook binnen het bereik van ontwikkelingssamenwerking vallen.

De klassieke vredes- en veiligheidsstrategieën van de Koude Oorlog bieden op dit brede scala van bedreigingen geen antwoord. Dat verklaart de behoefte aan een meer integrale benadering en een meer normatief en holistisch veiligheidsconcept. Tegen deze achtergrond krijgen *human security* en vredesopbouw een plek op de internationale politieke agenda en ontwikkelt zich een groeiende consensus voor het met militair geweld afdwingen van de doelstellingen op gebied van *human security* en vredesopbouw.

De vooral op een militaire leest geschoeide strijd tegen het internationaal terrorisme hebben de internationale aandacht en samenwerking voor *human security* en vredesopbouw naar de achtergrond verdrongen. Het internationale vredes- en veiligheidsbeleid baseert zich weer sterker dan in de jaren negentig op *state security* of *homeland security* en is daarmee nauw verbonden met nationale politieke en economische belangen.

In de politieke praktijk is de samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling met andere woorden steeds in beweging en sterk afhankelijk van de gehanteerde veiligheidsconcepten. Het statelijke perspectief – nationale veiligheid en economische groei – en de menselijke benadering – *human security* en *human development* – sluiten elkaar niet per definitie uit maar leiden in de politieke praktijk tot andere politieke prioriteiten en tot de inzet van andere middelen.

Als *human security* het leidende principe is, zullen ontwikkeling en veiligheid onderdeel uitmaken van integraal beleid waarbij de politieke prioriteiten en de ingezette middelen een afgeleide zijn van de belangen van burgers en de gemeenschappen waartoe zij behoren. Als *homeland security* het leidende principe is, zal ontwikkeling meer het instrument zijn ter bevordering van eigen veiligheid en natio-

⁷⁹ Website Ministerie van Buitenlandse Zaken, <http://www.minbuza.nl/nl/themas/mensenrechten/vrede-en-veiligheid>, geraadpleegd op 26 januari 2007

nale belangen. Wederopbouwinspanningen in het kader van militaire missies in Irak en Afghanistan, die in het teken staan van *homeland security*, hebben uiteraard humanitaire doelstellingen maar deze doelstellingen zijn ondergeschikt aan de geopolitieke veiligheidsbelangen en vooral bedoeld ter verhoging van *force protection* voor de interveniërende militairen. De prioriteiten van deze wederopbouwinspanningen richten zich daarmee op de korte termijn en niet vanzelfsprekend op de veiligheidsbelangen van burgers en de gemeenschappen waartoe deze behoren.

De samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling is niet enkel en alleen afhankelijk van politieke ideologieën en ontwikkelingen op internationaal niveau. Ook in de concrete ontwikkelingen binnen samenlevingen blijken veiligheid en ontwikkeling zich tot elkaar te verhouden. De samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling is, zo blijkt, sterk contextspecifiek van aard. In staten in conflict of in wederopbouw na conflict, in marginale en autoritaire staten blijkt, zoals uiteengezet in hoofdstuk 4, de samenhang tussen het gebrek aan veiligheid en ontwikkeling wezenlijk verschillend.

Deze verschillen in samenhang vereisen contextspecifieke beleidsstrategieën. De Washington-consensus over de noodzaak van liberalisering, democratisering en vrije markt heeft echter een sterke neiging tot een *one-size-fits-all*-benadering met een standaardrecept voor het realiseren van goed bestuur, het hervormen van de *security* sector en de versterking van de rechtsorde. Juist in complexe landen met manifeste bedreigingen van veiligheid en ontwikkeling blijkt deze op de Washington-consensus gebaseerde receptuur niet zonder meer te werken. De gebrekkige aansluiting tussen lokale context en externe programma's en prioriteiten wordt door onderzoekers wel getypeerd als een strategisch tekort.⁸⁰

Een beter zicht op de samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling in staten in conflict en wederopbouw na conflict en in marginale en autoritaire staten is noodzakelijk voor de opheffing van dit strategisch tekort.

In deze notitie zijn enkele opmerkelijke afwijkingen op de veronderstelde samenhang tussen veiligheid en ontwikkelingesignaleerd:

- Van landen in conflict en in wederopbouw na conflict heeft de meerderheid een middeninkomen per capita. Er is in deze landen geen ontwikkelingstekort maar een tekort aan veiligheid en goed bestuur;
- Alleen in midden- en hoogontwikkelde landen leidt versterking van democratie en goed bestuur tot verkleining van de kans op conflict;
- Alleen in democratische landen wordt bij meer ontwikkeling de kans op conflict kleiner;
- In autoritaire staten is er geen samenhang tussen ontwikkeling en veiligheid;
- De kans op succesvolle transitie van autocratie naar democratie groeit als het inkomen per capita stijgt en landen eerder zo'n transitie meemaakten;
- In landen zonder democratische traditie neemt de kans op succesvolle transitie van autocratie naar democratie af naar mate het inkomen per capita groeit;
- De kans op succesvolle democratisering in olie- en gasexploiterende landen is minder dan in andere autocratische landen.

Inzicht in de contextspecifieke samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling is van belang voor het ontwikkelen van succesvolle interventiestrategieën die willen bijdragen aan veiligheid en ontwikkeling. Het contextspecifieke karakter van de samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling vraagt ook om aanpassingen in de beleidstheorie van zowel overheden als civiele samenlevingsorganisaties.

In de politieke arena lijkt het veiligheidsconcept *human security* en het belang van vredesopbouw naar de achtergrond te worden gedrongen. Het statelijke perspectief op veiligheid en ontwikkeling is dominant. Het is echter voorspelbaar dat de noodzaak van *human security* als aanvulling op *state security* de komende jaren, mede onder invloed van het mislukken van de oorlog in Irak, weer sterker naar voren komt. De introductie van het concept *human security* komt immers voort uit het inzicht dat het falen van staten en het gebrek aan goed bestuur een bedreiging vormen voor vrede en veiligheid. Dat onderstreept niet alleen het belang van de staat die in zijn eigen veiligheid en die van zijn burgers

⁸⁰ Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together. Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding. Dan Smith. PRIO – International Peace Research Institute, Oslo 2004

voorziet maar ook het belang van integrale op *human security* gebaseerde strategieën die in aanvulling op tekortschietende statelijke veiligheidsstrategieën een meer doeltreffend antwoord vormen op het brede scala aan bedreigingen die voortvloeien uit het proces van het falen van staten.

Tegen deze achtergrond is het onbegrijpelijk dat de Nederlandse regering het advies van de AIV/CAVV⁸¹ om preventief beleid te ontwikkelen gericht op het voorkomen van falende staten afwijst en zich alleen wil concentreren op wederopbouw na conflict. De regering verantwoordt deze keuze door te verwijzen naar de effectiviteit van de hulp die in landen met goed bestuur en landen in wederopbouw na conflict beter verzekerd lijkt. Dit is echter kortzichtig. Het brede scala aan bedreigingen voor veiligheid en ontwikkeling die mede het gevolg is van falende staten kan immers niet genegeerd worden.

Het staande ontwikkelingsbeleid kijkt vooral naar de samenhang tussen goed bestuur en economische groei. Goed bestuur is dan een pre-conditie voor bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Het veiligheidsbeleid heeft vooral oog voor de samenhang tussen internationale veiligheid en falende staten. Falende staten zijn dan een beleidsprioriteit. Het is van belang de samenhang tussen veiligheid, ontwikkeling en falende staten respectievelijk democratisering als uitgangspunt te nemen voor een meer integraal ontwikkelingsbeleid. Op dit moment stuit het Nederlandse integrale beleid voor veiligheid en ontwikkeling nog te zeer op beperkingen die worden opgelegd door beleid dat exclusieve nadruk legt op goed bestuur, concentratiegebieden en streefcijfers voor de door de internationale gemeenschap erkende officiële ontwikkelingshulp (ODA).

De selectie van partnerlanden waarmee Nederland bilaterale ontwikkelingsrelaties onderhoudt zou niet beperkt moeten worden tot landen die (de politieke wil tot) goed bestuur hebben maar zou juist ook landen moeten bevatten waar preventief beleid kan bijdragen aan de versterking van de politieke infrastructuur en het economisch fundament.

In de relatie tussen overheid en civiele samenlevingsorganisaties, waaronder ook IKV en Pax Christi, speelt het vraagstuk van complementariteit een belangrijke rol. De neiging bij de overheid is de civiele samenlevingsorganisaties aan te spreken op een bijdrage die zij moeten leveren aan overheidsdoelstellingen. De interpretatie van complementariteit ligt gevoelig vanwege de gekoesterde politieke onafhankelijkheid van civiele samenlevingsorganisaties ten opzichte van de overheid. Ook in het politieke discours over de samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling speelt de onafhankelijkheid of neutraliteit van civiele samenlevingsorganisaties een rol. Ontwikkelingsorganisaties willen immers niet worden waargenomen als onderaannemers van overheidsbeleid, zeker niet in een context waarin de veiligheid in het geding is.

In de kern draait het debat over complementariteit om de vraag naar de comparatieve bijdrage van gouvernementele en non-gouvernementele actoren. Het gesprek over deze rolverdeling moet niet alleen gevoerd worden in ideologische termen maar ook gevoerd worden door inzicht in de beperkingen van zowel overheden als civiele samenlevingsorganisaties. De hantering van de verschillende contexttypologieën kan hierbij behulpzaam zijn. De context bepaalt in hoge mate de toegevoegde waarde van externe partijen. Juist op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling is integraal beleid noodzakelijk en zullen overheden en NGO's ook samenwerking of afstemming met elkaar moeten zoeken. Het is dan wel van belang over en weer te verduidelijken welke veiligheids- en ontwikkelingsconcepten gehanteerd worden. Tegen deze achtergrond is het niet goed te begrijpen waarom het Stabiliteitsfonds, dat is opgericht om veiligheidsgelateerde en ontwikkelingsgerichte interventies op elkaar af te stemmen, niet benut wordt voor afstemming tussen overheidsbeleid en het beleid van goed geplaatste civiele samenlevingsorganisaties. De problemen waarvoor Pax Christi en IKV en hun gemeenschappelijke werkorganisatie IKV Pax Christi zich inzetten, zijn niet helemaal te vatten in termen van *human security*. In het Midden-Oosten is het bevorderen van *human security* bijvoorbeeld nauw verbonden met het bevorderen van een duurzame oplossing voor state security van Israël en de Palestijnen. Dat geldt ook bij de wederopbouw in Kosovo. Ook bedreigingen van de mensheid zoals het bezit of de ontwikkeling van massavernietigingswapens kunnen moeilijk aangepakt worden zonder (bevordering van) state security in de beschouwing te betrekken.

⁸¹ AIV/CAVV, Falende staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid, Advies 34, Den Haag, Mei 2004

Hoofdstuk 6 Aanbevelingen

Deze verkenning van de nexus veiligheid en ontwikkeling wordt afgesloten met enkele aanbevelingen die zich richten op zowel vredes- en ontwikkelingsorganisaties als op overheden.

Morele oriëntatie

Aan regeringen, in het bijzonder de Nederlandse regering, en non-gouvernementele organisaties

1. Het is onmiskenbaar dat na 11 september 2001 geopolitieke en nationale belangen een grote invloed hebben gekregen op het veiligheids- en ontwikkelingsbeleid. Het veiligheidsbeleid is van oudsher sterk politiek geladen en nauw verbonden met politieke en economische belangen. Ook het ontwikkelingsbeleid politiseert in hoog tempo. Deze politisering is onvermijdelijk en a priori niet verkeerd. In de politieke praktijk strijden echter verschillende politieke en economische belangen en statelijke en menselijke perspectieven om voorrang. Daarom is het van belang de menselijke waardigheid als moreel uitgangspunt voor veiligheid en ontwikkeling sterker te articuleren. Regeringen en NGO's op gebied van vrede en ontwikkeling zullen duidelijk moeten maken welke veiligheids- en ontwikkelingsconcepten zij hanteren. Ook zullen de non-gouvernementele organisaties de morele verankering van hun werk moeten versterken.

Veiligheid

Aan regeringen, in het bijzonder de Nederlandse regering

2. De Nederlandse regering onderschrijft het concept van *human security*, zoals onder meer blijkt uit de deelname van Nederland aan het *Human Security Network*. Het is echter volstrekt onduidelijk welke consequenties de regering hieraan verbindt. Het omarmen van *human security* moet consequenties hebben voor de politieke prioriteitstelling binnen zowel het buitenlandse beleid als het defensiebeleid alsook voor de middelen die in kader hiervan worden ingezet.

Aan vredesorganisaties, in het bijzonder IKV en Pax Christi en het samenwerkingsverband IKV Pax Christi

3. Het beginsel van *the responsibility to protect* heeft wel veel internationale steun gekregen maar is door de internationale gemeenschap nog niet als leidend paradigma geaccepteerd. Organisaties als IKV en Pax Christi kunnen een belangrijke bijdrage aan de acceptatie en de bruikbaarheid van het beginsel leveren.

In de eerste plaats door bij te dragen aan het politieke debat over voorwaarden waaronder, in de context van *the responsibility to protect*, militaire dwangmiddelen mogen worden ingezet. Zonder internationale consensus over de voorwaarden waaronder de inzet van militaire middelen moreel, politiek, juridisch en militair aanvaardbaar zijn, zal het beginsel van *the responsibility to protect* geen betekenis hebben voor burgers die in staten in conflict bedreigd worden door grootschalige mensenrechtenschendingen of etnische zuivering.

In de tweede plaats is het van belang dat vredesorganisaties zich inzetten voor het vergroten van de militaire capaciteit om zonodig ten behoeve van de veiligheid van burgers te interveniëren. Het is opvallend dat de capaciteit die nationale krijgsmachten ter beschikking kunnen stellen ten behoeve van interventies met humanitaire doelstellingen zo beperkt blijft afgezet tegen de totale omvang van de krijgsmacht en de defensiebegroting. Pleidooien voor een *EU Human Security Response Force* die deels uit militairen en deels uit niet-militairen (politie, civiele specialisten, mensenrechtenmonitors, etcetera) en voor de deelname aan snelle *response forces* (in EU, NAVO en VN-verband) die zich richten op de bedreigingen van human security verdienen bredere politieke steun.

In de derde plaats zullen vredesorganisaties een bijdrage moeten leveren aan het realiseren van voldoende politieke wil om te besluiten tot de inzet van politieke of militaire dwangmiddelen.⁸² De politieke realiteit is immers dat de inzet van politieke en militaire dwangmiddelen meestal achterwege blijft, ook wanneer dit moreel noodzakelijk is (ter voorkoming van grootschalige mensenrechtenschendingen zoals in Darfur) of politiek wenselijk (ter voorkoming van politieke instabiliteit en geweldsescalatie zoals bij de operatie Artemis in de Democratische Republiek Congo). *Human security* neemt immers eerder de belangen van burgers en hun gemeenschappen als uitgangspunt dan de belangen van staten. In de huidige politieke verhoudingen bepalen de belangen van staten nog altijd de politieke prioriteiten, dat verklaart ook de inzet van de Nederlandse krijgsmacht, wel in Irak en Afghanistan maar niet in de DRC of Soedan. Een maatschappelijk debat over deze is wenselijk.

4. Nader veldonderzoek kan het samenwerkingsverband IKV Pax Christi in staat stellen bij te dragen aan de effectiviteit van lokale burgervredesinitiatieven voor *community based security*. In de context van gewapend conflict blijven deze burgerinitiatieven echter kwetsbaar. Het is daarom van belang internationale aandacht voor deze initiatieven te mobiliseren.
5. Onder de tien landen die het hoogste risico lopen op een genocide of politicide zijn er acht autocratieën.⁸³ Het aantal autoritaire regimes mag dan afnemen, het zijn er nog altijd 37. De aandacht voor autoritaire regimes blijft dan ook relevant voor organisaties die zich willen inzetten voor *human security*. Dat geldt in het bijzonder voor vredesorganisaties en mensenrechtenorganisaties. Organisaties als IKV en Pax Christi zouden meer onderzoek moeten verrichten voor het formuleren van effectieve interventiestrategieën waarmee zij hun partners in autoritaire staten zouden kunnen ondersteunen bij pogingen de politieke rechten te versterken en de democratische ruimte te vergroten.
6. Systematische doordenking van de samenhang tussen context(typologieën), veranderings-theorieën en interventiestrategieën kan bijdragen aan het verder verbeteren van de doelmatigheid van interventies. Deze doordenking zal ook aandacht moeten besteden aan de specifieke omstandigheden van *resource wars* en *identity* (vooral etnische) *wars*.

Ontwikkeling

Aan ontwikkelingsorganisaties

7. In het ontwikkelingsbeleid zoals dat door regeringen en multilaterale instellingen wordt vormgegeven vormen vrije markt, liberalisering en democratisering de dominante grondslagen. Voor het nuanceren of relativeren van deze grondslagen is het van belang dat ontwikkelingsorganisaties hun eigen waardenoriëntatie en politieke visie sterker accentueren. Het in toenemende mate inzetten van ontwikkelingshulp door westerse landen als instrument ter vergroting van hun eigen veiligheid onderstreept dit belang.

Aan regeringen, in het bijzonder de Nederlandse regering, en ontwikkelingsorganisaties

8. Het integrale beleid van overheden op het snijpunt van veiligheid en ontwikkeling stuit nog te zeer op beperkingen die opgelegd worden door beleid dat de nadruk legt op goed bestuur en concentratielanden. Bilaterale ontwikkelingssamenwerking kan zich niet enkel en alleen beperken tot landen met goed bestuur. Het is uit het oogpunt van conflictpreventie ook noodzakelijk ontwikkelingsrelaties aan te gaan met landen dreigen af te glijden naar de status van falende staat. Dit stelt hogere eisen aan de samenwerking tussen overheden en civiele samenlevingsorganisaties. De invulling van complementaire samenwerking tussen gouvernementele

⁸² Gareth Evans, The responsibility to protect: Unfinished business, issues and instruments, G8 Summit 2006, July 2006.

⁸³ De top tien is: Soedan, Birma, Algerije, Burundi, Rwanda, Ethiopië, DRC, Oeganda, Afghanistan, Pakistan. Volgens Monty G. Marshall en Ted Robert Gurr in *Peace and Conflict 2005, A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, Centre for International Development & Conflict Management, 2005

en civiele actoren dient in dit kader vooral te zijn gebaseerd op de comparatieve voordelen van verschillende actoren.

9. Juist in gemarginaliseerde staten kunnen ontwikkelingsgerichte interventies een bijdrage leveren aan conflictpreventie. Dat geldt in het bijzonder in landen met een falend bestuur en een laag inkomen per capita. Het conflictpreventieve karakter van ontwikkelingssamenwerking zou zich moeten richten op het verkleinen van de afhankelijkheid van grondstoffen en andere schaarse hulpbronnen (denk aan water), het voorkomen van dominantie van etnische meerderheden en het beschermen van de rechten van ethische minderheden. Evenzeer van belang is een inzet tegen corruptie en voor transparantie van de overheidsfinanciën.

Tot slot: een oproep tot integraal beleid op gebied van veiligheid en ontwikkeling

10. De nexus veiligheid en ontwikkeling vergt integraal beleid waarin interventiestrategieën op het gebied van diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw afhankelijk van de context typologie op elkaar moeten worden afgestemd. Integraal beleid vraagt complementaire samenwerking waarin de overheid, ontwikkelingsorganisaties en vredesorganisaties met behoud van eigen verantwoordelijkheid een comparatieve bijdrage leveren aan het realiseren van de menselijke waardigheid die tot uitdrukking komt in ontwikkeling en vrede. Deze samenwerking kan op vele terreinen worden verbeterd: in de onderlinge samenwerking tussen ontwikkelingsorganisaties en vredesorganisaties maar ook in de samenwerking tussen verschillende departementen (Buitenlandse Zaken en Defensie) en tussen overheid en civiele samenwerkingsorganisaties. Het Stabiliteitsfonds, dat is opgericht voor de ontwikkeling en financiering van integraal beleid op het snijpunt van veiligheid en ontwikkeling, zou niet alleen de samenwerking tussen de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie moeten omvatten maar ook betrekking moeten hebben op civiele samenlevingsorganisaties die een comparatieve bijdrage kunnen leveren.



BEZOEKADRES
GODEBALDKWARTIER 74
3511 DZ UTRECHT

POSTADRES
POSTBUS 19318
3501 DH UTRECHT

T. 030 233 33 46
U. WWW.PAXCHRISTI.NL
E. PAXCHRISTI@PAXCHRISTI.NL